

## 宗教财产权归属不明致我国挟教敛财现象频发

西南政法大学民商法学院 仲崇玉 青岛市中级人民法院 王燕

### 当前我国宗教财产管理体制存在的问题

自从改革开放以来，随着法制建设的不断发展，我国宗教事务法治化的趋势愈益明显，宗教财产管理也逐渐纳入法治轨道。但总的来说，现行宗教财产管理体制贯彻了公法规制的总体思路，立法指导思想落后，行政裁量权过大，未能充分尊重宗教组织的自治和自律，实践效果不佳。中共十八届四中全会决定提出要“依法妥善处置涉及民族、宗教等因素的社会问题，促进民族关系、宗教关系和谐。”李克强总理今年3月5日在第十二届全国人民代表大会第二次会议作的政府工作报告中，更是明确提出要维护宗教界的合法权益。在这一背景下，当前宗教财产管理体制已经滞后于中央的大政方针，有必要加以改革。

我国宗教财产权规范层级较低：当前，我国宗教财产管理体制尚存在诸多缺陷，从调整方式上来说，以操作性较差的政策为主、法律为辅；而在法律层面，又以行政法规《宗教事务条例》为主。民事基本法律《民法通则》第77条和《物权法》第69条只作了原则性规定，缺乏可操作性，基本上丧失了对宗教财产的调整作用。

宗教财产政策规范性差，同时又政出多门，且相互冲突，难以操作。行政法规《宗教事务条例》则立法层次较低，对于原则性的宗教政策问题难以有所突破，同时部门立法色彩浓厚，倾向于行政管制而非民法保护。

宗教财产管理总体思路陈旧：宗教财产总体立法思路是宗教财产立法必须要解决的根本问题。一是私法规制思路，这是世界上大多数国家所采取的规范思路；二是行政规制思路，这是我国现行法制所采取的思路。

宗教政策延续了计划经济时期公有制至上的思维惯性，将宗教财产定性为公共财产，为我国行政规制思路提供了政策依据，同时也为某些利益部门和地方政府继续占有“文革”期间被政府没收的宗教财产，插手宗教财产管理，借教敛财、以教牟利提供了政策口实。而《宗教事务条例》则将宗教财产政策中所隐含的行政规制思路付诸实施，着眼于扩大主管部门自由裁量权，试图以主管部门行政手段来保护宗教财产。

实践证明，宗教财产的行政规制思路实施成本极高，既不能有效保护宗教财产，也不能满足宗教界和信教群众日益增长、渐趋多元化的民事需求，在当前我国民法财产权利体系已经趋于完

备的背景下，这一思路已经远远落后于时代。

宗教财产权归属不明：在财产归属这一根本性问题上，法律和行政法规都采取回避态度，仅以政策作出规定。而宗教政策又一方面将宗教财产定性为公共财产，使得有些寺观教堂的不动产登记在宗教协会名下，有些寺观教堂房产则由房产、旅游、园林、文物等部门所把持。另一方面，关于宗教财产的归属则又有社会公有、国家所有、教界所有、信教群众集体所有之区别，前后矛盾，难以操作。《宗教事务条例》虽对宗教财产作出专章规定，但囿于政策约束，最终未能明文确认宗教财产归属，未能确立宗教活动场所的法律主体地位，更不能从根本上解决宗教财产的历史遗留问题。

未能形成现代宗教财产权体系：由于依靠行政手段管理宗教财产，当前立法无意于形成健全的宗教财产权体系，公私不分、权责不明。如按照《文物保护法》规定，宗教组织占有和使用的绝大多数宗教文物属于国有，而该种权属配置必然为文物、园林甚至旅游等部门利用公权力干预甚至处分宗教财产提供依据。

2009年陕西法门寺佛指舍利事件和2013年的兴教寺“被申遗”事件就足以说明这个问题。再如宗教财产历史遗留问题，在上世纪50年代“大跃进”运动以后到十一届三中全会以前，由于国家特定的历史环境造成的宗教财产被有关部门没收，迄今仍未完全归还。

当前宗教财产法制实践效果堪忧：上述原因导致宗教财产关系出现了许多乱象，一些地方政府、企业和个人借教敛财、以教牟利，致使寺庙宫观“被承包”、“被上市”、“被申遗”，严重影响了宗教活动场所的存在和发展。而宗教活动场所作为基层宗教组织，与信教群众、所在社区乃至整个社会直接发生着息息相关的密切联系，宗教活动场所的利益不能有效保护直接引发了许多社会性事件。

如2010年的李一事件中，道长李一与当地宗教管理部门擅自将原为佛教寺庙的绍隆寺、白云寺更名开放为道教活动场所。在2013年的兴教寺“申遗”事件中，兴教寺被当地政府要求按照申报世界文化遗产的条件拆除僧人宿舍，引发“驱僧”事件。此外，在僧人、道士遗产继承、宗教房产拆迁、宗教活动场所名称权保护、宗教组织参与公益慈善事业等方面，都存在许多问题。

## 规范保护宗教财产权的相应对策

制定专门法律：长远来看，应当制定《宗教法》，但考虑到近期出台《宗教法》具有一定难度，可先行制定作为民法特别法的《宗教财产法》，该法依据宪法和民法相关规定，专门规范宗教财产的保护、利用及其他相关问题。该法应当包括以下几个方面的内容：基本原则，宗教财产的范围，宗教财产的归属，宗教文物的权属确定，“文革”期间被没收的宗教财产的返还问题，宗教法人制度及宗教类其他组织的法律地位，宗教财产的取得，宗教财产的使用及其限制，宗教财产的内部管理，宗教财产的信托，宗教公益慈善事业，宗教财产的税收优惠。该法作为我国宗

教财产的基本法，具有优先于宗教财产政策和行政法规的法律地位，与其相冲突的相关政策、行政法规、部门规章、地方法规以及地方政府规章，则应自动废止。

重新确立宗教财产规范的总体思路：应当将私法规制思路确立为《宗教财产法》的基本立法思路，具体来说：根据我国比较完备的民法财产权体系建立宗教法人及其配套制度，确定宗教财产归属，按照产权清晰、权责明确、政教分离、管理科学的总体要求，借助于当前我国民法已经趋于成熟的现代财产权体系，将宗教财产问题纳入私法的轨道进行调整。在现有民法财产权利框架下建立完善宗教物权、知识产权、其他无形财产权等权利体系，并规定权利的限制和监督，明确相应的民事责任，以从根本上解决宗教财产的保护与利用、宗教组织从事民事活动的激励与约束问题。

确认宗教财产的归属：首先，应当通过立法确认一切宗教财产权都按照各宗教教义、传统和现实而归属于相应的宗教组织，宗教组织分为有法人资格的宗教组织（即宗教法人）和无法人资格的宗教组织（即宗教类其他组织）。其次，建立完善各类宗教组织取得法人资格的登记制度，降低登记门槛，放松前置审批，精简登记程序，使包括宗教活动场所在内的各类宗教组织能够比较容易地取得法人资格。再次，规定宗教类其他组织的法律地位，赋予其一定的财产处置能力。最后，按照权利归属进行相应的财产权登记或变更登记。

完善宗教财产权体系：应当在我国现有民法财产权利框架之下建立宗教财产权体系，宗教财产权应当包括所有权、用益物权、知识产权、其他无形财产权。对于每种财产权利，都应当从权利的取得、权利的客体、权利的内容、权利的行使及其限制等方面作出全面规定。其中，关于宗教文物的权属，应根据《物权法》确认宗教组织的文物所有权和文物用益物权，以有效防止代表国家行使所有权的相关行政部门滥用行政权力。

对于宗教财产历史遗留问题，国家应当设立或指定专门的部门负责宗教财产返还事宜。在该部门的协调和督促下，由宗教财产的占用单位和个人在法定的过渡期内，无条件地向原宗教组织归还“文革”期间被占用的以及大跃进中宗教组织被迫献出的教堂、寺庙、道观及其附属房屋。占用单位和个人逾期拒绝返还的，宗教组织可以依据《宗教财产法》提起诉讼。国家应当从财政收入中设立专门的基金，用于补偿占用单位因归还宗教财产而受到的损失。

完善宗教财产权的监督措施：宗教财产使用上，宗教财产仅用于宗教活动以及与宗教宗旨相符的社会公益事业，禁止将利润分配给成员个人。在宗教财产处分上，限制宗教财产进入民商事流通领域，宗教法人终止后剩余财产的处分，除合并及破产外，应当依照该法人的章程执行；若无章程规定，则由其他相近的宗教组织或公益事业组织继受其财产；无法依上述两项规定处分的财产，则收归国库。应当根据现代法人制度强化对宗教财产权的监督，主要体现在两个方面：其一是健全内部财务会计制度，强化外部审计监督；其二是建立健全宗教财产重大信息披露制度。