

把握规律 开拓创新

做好新形势下宗教活动场所管理工作

国家宗教事务局局长 王作安

(2012年6月4日)



一、宗教活动场所管理工作取得显著成绩

宗教活动场所管理是宗教事务管理的重要内容,是做好宗教工作的重要基础。伴随着改革开放的进程,宗教活动场所的管理理念发生了深刻转变,管理方式也不断创新。1982年中央下发19号文件,要求有计划、有步骤地恢复寺观教堂,合理安排宗教活动场所,并明确一切宗教活动场所都要在政府宗教事务部门的行政领导下,由宗教界负责管理。1991年中央下发6号文件,进一步提出一切宗教活动场所都应依法登记,经登记的宗教活动场所受法律保护。1994年国务院颁布《宗教活动场所管理条例》,首次对宗教活动场所实行登记管理。2001年全国宗教工作会议以来,随着国务院《宗教事务条例》的颁布实施及其配套规章的相继出台,宗教活动场所管理全面走上了法制化、规范化、制

度化的轨道。

30多年来,在中央的正确指导下,在有关方面的大力支持下,经过宗教工作部门和宗教界的共同努力,宗教活动场所管理工作取得了显著成绩,积累了宝贵经验。

一是推进依法管理,规范化水平不断提高。深入贯彻落实《宗教事务条例》,制定有关宗教活动场所管理的配套规章,先后颁布了《宗教活动场所设立审批和登记办法》、《宗教活动场所主要教职任职备案办法》、《宗教活动场所财务监督管理办法(试行)》和《藏传佛教寺庙管理办法》,对宗教活动场所的设立审批、登记管理、教职任免、财务监管等进行了规范,使宗教活动场所管理基本实现了有法可依。对宗教活动场所全面排查并换发新证,妥善解决历史遗留问题,开展宗教活动场所财务监督管理专项工作,宗教活动场所的规范化管理不断深化。

二是强化自我管理,规章制度逐步健全。各全国性宗教团体按照相关法规和规章的要求,结合本宗教的实际,制定了一系列规章制度。中国佛教协会制定了《全国汉传佛教寺院管理办法》、《全国汉传佛教寺院共住规约通则》和《全国汉传佛教寺院传授三坛大戒管理办法》,中国道教协会制定了《道教宫观管理办法》,中国伊斯兰教协会制定了

《清真寺民主管理办法》等。中国天主教“一会一团”制定的《中国天主教教区管理制度》和基督教全国“两会”制定的《中国基督教教会规章》，对堂区、教堂管理也作出了相应规定。各全国性宗教团体都制定了宗教活动场所主要教职人员任职或聘任办法。宗教活动场所重视加强内部建设，完善民主管理组织，建立健全了人员、财务、会计、安全、消防、文物保护、卫生防疫、园林绿化等管理制度。

三是落实属地管理，体制机制更加完善。各地建立健全宗教工作领导小组和宗教工作联席会议制度，对宗教活动场所的管理加强领导，指导解决宗教活动场所管理中遇到的困难和问题。有的地方建立了党政领导干部与宗教活动场所的联系制度，有的地方探索宗教活动场所的社会化管理，有的地方将宗教活动场所管理纳入当地社会管理综合治理、文明创建等活动中，都收到了良好的效果。大多数地方建立了县（区、市、旗）、乡镇（街道）、村（社区）三级宗教工作网络和乡镇（街道）、村（社区）两级宗教工作责任制，把对宗教活动场所的管理责任落实到基层组织。

四是探索创新管理，引导能力不断增强。推动宗教活动场所积极参与宗教思想建设，转化和应用宗教思想建设成果，带动宗教活动场所的人才、教风和文化建设。总结各地“五好宗教活动场所”、“文明宗教活动场所”、“平安寺院”、“模范清真寺”等创建活动的经验，在全国开展“和谐寺观教堂”创建活动，通过评比表彰、经验交流等形式，推动宗教活动场所管理更加规范有序。评选命名第一批“宗教界爱国主义教育基地”，使宗教活动场所成为弘扬爱国爱教优良传统和中华优秀传统文化的重要阵地。鼓励和支持宗教活动场所开展公益慈善活动，发挥服务社会、利益人群的积极作用。

经过长期的探索与实践，提高了对宗教活动场所管理规律的认识，完善了宗教活动场所管理的政

策法规体系，树立了“保护、管理、服务、引导”的宗教活动场所管理理念，制定了一系列宗教活动场所管理的重要举措，形成了政府行政管理与宗教界自我管理相结合的管理格局和各有关方面齐抓共管的工作局面。

二、宗教活动场所管理工作面临的新考验

我国现有经批准开放的宗教活动场所近 13 万处，其中佛教寺院约 3.3 万处，道教宫观约 9000 处，伊斯兰教清真寺约 3.9 万处，天主教教堂、会所约 5000 处，基督教教堂、聚会点约 4.4 万处。随着国际形势的深刻变化和我国社会的深刻变革，宗教领域出现了一些新情况、新问题，宗教活动场所管理工作面临新挑战、新考验。

（一）经济社会发展给宗教活动场所管理带来新考验。党的十一届三中全会以来，我国坚持以经济建设为中心，把发展作为执政兴国的第一要务，各项建设事业不断推进，为宗教界在经济社会发展中发挥积极作用创造了有利的环境、提供了广阔舞台。在市场经济条件下，宗教活动场所特别是历史上留下来的佛教寺庙和道教宫观，作为一种重要的宗教文化载体，其经济、文化和旅游等方面的价值越来越引起人们的关注，应当在保持发挥宗教功能的前提下得到有效保护和合理利用。但是，一些地方和组织受经济利益驱动，搞“宗教搭台、经济唱戏”，造成了一些混乱现象。有的寺庙宫观搞承包、烧高香、乱收费，见钱眼开，道风不正，损害了宗教形象。有的地方未经批准乱建寺庙宫观和大型露天宗教造像，竞相修建宗教文化景区；有的地方把寺庙宫观当作“聚宝盆”、“摇钱树”、“唐僧肉”，通过投资、参股、承包等方式进行经营，采用收取高价门票、引诱烧高香等方式借教敛财；有的非宗教活动场所（多指未作为宗教活动场所开放的原有寺庙、宫观以及其他文化、旅游场所）雇用假僧假道，违规

从事宗教活动,收取宗教性捐献,甚至用威逼利诱的手段骗取信众和游客钱财;有的在城市建设中拆迁宗教活动场所房产时侵害其合法权益,引发群体性事件。这些现象违反了宗教政策法规,违背宗教界的意愿,引起社会舆论的广泛关注,在海内外产生了不良影响。这些现象和问题的存在,是当前我国经济社会领域的复杂矛盾在宗教领域的反映,要正确认识和把握宗教与经济社会发展的关系,发挥宗教活动场所在促进经济、文化和社会发展中的积极作用,维护宗教活动场所的合法权益,依法依规管理宗教活动场所,防止人为助长宗教热,为积极引导宗教与社会主义社会相适应、促进宗教健康发展营造良好的社会环境。

(二)创新社会管理给宗教活动场所管理带来新考验。加强和创新社会管理,是中央正确把握国内外形势新变化、新特点,从党和国家事业发展全局出发确定的一项重大战略任务。按照加强和创新宗教事务管理的要求,当前宗教活动场所管理工作还存在很大差距。在依法管理方面,宗教活动场所管理的政策法规还不能适应形势发展的要求,对网络虚拟宗教活动场所等新出现的现象还没有制定相应的规定,现有政策法规的约束力不强,执行监督力度不够,基层执法主体不健全的现象较为普遍存在。在自我管理方面,有的宗教活动场所民主管理制度不完善,民主管理机构不健全,民主决策机制不落实,还存在独断专行、个人说了算的现象,宗教教职人员和信教群众参与管理、实行监督的作用没有得到有效发挥。在科学管理方面,对宗教活动场所管理的特点和规律把握不够,用老办法、老经验应对新情况、新问题,管理机制、理念、方法和手段不适应现代社会管理要求,宗教事务部门“重管理、轻服务”和宗教界“重建设、轻管理”的现象都不同程度的存在。我们要在探索加强对宗教活动场所管理的过程中,正确把握依法

管理与政策调节的关系,政府行政管理与宗教界自我管理的关系,继承传统与创新管理的关系,为宗教活动场所管理提供有力的政策法规保障,探索建立有效的管理机制和管理模式。

(三)宗教自身变化给宗教活动场所管理带来新考验。随着信教人数持续增长、流动性不断加大,有的地方宗教活动场所过多过滥,有的地方则明显不足,如何合理安排、科学布局的问题日益凸显,出现了相当数量未经批准自行开展宗教活动的场所。随着一些宗教活动场所收入增加,经济条件得到了明显改善,出现了大兴土木、豪华装修、争权逐利、贪图享受等不良现象,影响了教风,损害了形象。随着信教群体中年轻人、知识分子以及新社会阶层人员的增加,宗教需求多层次、多方面、多样化的特征更加明显,但现有宗教活动场所的管理服务水平以及宗教教职人员的素质不适应需求变化的情况日益突出,凝聚力和吸引力下降。随着境内外敌对势力利用宗教进行分裂破坏活动的加剧,一些宗教活动场所成为敌对势力宣扬宗教极端思想、与我争夺信教群众的前沿阵地,围绕宗教活动场所领导权的斗争更加尖锐,坚持独立自主自办原则受到严峻挑战。随着对外开放的扩大,到我国工作、学习和生活的外国信徒日益增多,过集体宗教生活的要求越来越迫切,五大宗教以外的一些宗教也谋求在我国立足发展,成为亟待处理的新课题。一些地方民间信仰恢复发展很快,活动场所众多,政策不明确,管理体制机制多样,需要尽早解决。针对宗教方面的这些新情况、新变化,我们要加强调查研究,深入把握宗教自身发展规律,研究提出新思路、新举措,使宗教活动场所管理能够不断适应社会发展和时代进步的要求。

宗教活动场所是宗教界开展宗教活动的主要基地、联系信教群众的重要纽带和展示自身形象的重要窗口。加强和创新宗教活动场所的管理,对保

持宗教的健康发展,团结宗教界人士和广大信教群众,都具有十分重要的意义。我们要立足宗教工作全局,从维护社会和谐稳定的高度,深刻认识宗教活动场所管理工作的重要性和紧迫性,进一步增强做好宗教活动场所管理工作的责任感和使命感。

三、努力做好新形势下宗教活动场所管理工作

做好新形势下的宗教活动场所管理工作,要坚持党的宗教工作基本方针,深入落实《宗教事务条例》,按照中央领导“依法、依规、科学、有序管理”的要求,加强依法管理,加强自我管理,加强正面引导,加强公共服务,不断提高宗教活动场所管理的法治化、规范化、科学化水平。

(一)加强依法管理

要深入贯彻《宗教事务条例》,按照有关宗教活动场所的法律、法规、规章和规范性文件的规定,严格执行宗教活动场所设立审批和登记管理制度,全面落实宗教活动场所财务监督管理办法,加快推进宗教教职人员的认定和备案,重视做好宗教活动场所主要教职任职备案,确保宗教活动场所的各项管理措施落到实处。

针对当前一些地方涉及佛教寺庙和道教宫观管理中出现的混乱现象,各地宗教事务部门要高度重视,切实推动解决。要对依法登记的寺庙宫观进行一次全面排查,开展专项治理,坚决纠正寺庙宫观“被承包”、烧高香、乱收费等行为。所有依法登记的寺庙宫观都要在政府宗教事务部门的行政领导下,由佛教、道教组织和僧道人员按民主管理的原则负责管理,不得以任何方式搞“股份制”、“中外合资”、“租赁承包”等。对新建寺庙宫观和修建大型露天宗教造像,要从严审批,严格监管,坚决制止乱建寺庙宫观和露天宗教造像行为。应区分企业、个人捐赠与“投资”、“参股”寺庙宫观、露天宗教造像,制止各种形式的“借教

敛财”活动。要在完成宗教教职人员认定备案工作的基础上,建立宗教教职人员基本信息网络查询系统,帮助公众识别假僧假道,压缩其活动空间。要推动有关地方和部门认真贯彻2005年国家发展改革委《关于与宗教活动场所有关的游览参观点对宗教人士实行门票优惠问题的通知》和2008年国家发展改革委等八部门《关于整顿和规范游览参观点门票价格的通知》精神,逐步解决宗教人士和信教群众反映强烈的门票问题。会同有关部门认真贯彻国家旅游局、国家标准委、国家宗教局等六部门《关于进一步规范全国宗教旅游场所燃香活动的意见》和《关于贯彻实施〈燃香类产品安全通用技术条件〉等3项国家标准的通知》,整治宗教活动场所和非宗教活动场所存在的强拉或诱导游客和信教群众花高价烧高香的行为,倡导文明敬香,优化寺观环境。对非宗教团体和非宗教活动场所设立功德箱、接受宗教性捐献、雇用假僧假道、开展宗教活动等“借教敛财”现象,要会同文物、旅游、园林、公安等部门,按照《宗教事务条例》等法律法规规定,坚决予以查处。国家宗教局将对依法登记的寺庙宫观名单予以公告,帮助信众辨别宗教活动场所和非宗教活动场所,引导信众到依法登记的寺庙宫观参加宗教活动。要积极推动理顺风景名胜区内宗教活动场所的管理体制,宗教事务部门要依法履行对



宗教活动场所的管理职能。要协调风景名胜区内宗教活动场所与园林、文物、旅游等方面的利益关系,不得将宗教活动场所作为企业资产打包上市,维护宗教活动场所的合法权益。国家宗教局将会商有关部门,研究起草专门文件,明确政策界限,提出治理措施,进行指导督查。

要采取有效措施,加大管理力度,维护宗教活动场所正常秩序。认真贯彻《藏传佛教寺庙管理办法》和《藏传佛教活佛转世管理办法》,推动寺庙管理长效机制建设,坚决同达赖集团分裂破坏活动作斗争,把寺庙建设成为维护民族团结、反对分裂活动的重要阵地。指导清真寺抵御“三股势力”渗透,警惕极端势力攫取领导权,制止各种非法活动,防止已被废除的宗教封建特权重新抬头,妥善处理教派矛盾,规范经文教育活动。按照疏堵结合、区别对待、分类处理、纳入管理的原则,依法治理基督教私设聚会点,引导信教群众到依法登记的教堂和聚会点参加正常的宗教活动,对从事非法违法活动的要依法处理。要在天主教堂进行独立自主自办原则教育,防止境外势力插手和干涉,帮助受境外势力影响的神职人员和信教群众提高认识,参加天主教爱国组织活动。

要重视研究新情况、新问题,明确政策,制定办法,纳入管理。指导宗教活动场所和宗教教职人员加强同外来人口中宗教信徒的联系,帮助安排宗教生活,提供宗教指导和服务。对宗教活动场所设立的网站要加强管理,积极引导,帮助形成自律机制。对网上“虚拟宗教活动场所”进行调研,研究管理意见。制定在华外国人集体宗教活动管理办法,指导有条件的宗教活动场所安排在华外国人过宗教生活。支持各地开展民间信仰活动场所管理试点工作,统一思想认识,理顺管理体制,明确管理责任,形成工作意见。

(二)加强自身建设

要指导宗教活动场所加强政策法规学习。指导他们落实宗教工作系统“六五”普法规划,以开展“宗教政策法规学习月”活动为契机,学习党的宗教政策,学习宗教法律法规,学习宗教团体各项规章制度,开展爱国主义教育和时事政策教育,增强宗教教职人员和信教群众的国家意识、公民意识和法律意识。健全学习制度,坚持学习制度,营造学习氛围,形成学习的常态机制,建设学习型宗教活动场所。

要支持宗教活动场所开展宗教思想建设。继续支持佛教寺庙和道教宫观开展讲经交流活动、伊斯兰教清真寺讲新卧尔兹、基督教教堂开展神学思想建设、天主教基层堂区推进民主办教,把宗教思想建设成果及时转化应用到宗教实践中,把符合时代进步要求的宗教思想渗透到讲经讲道中,正确引导信教群众,使宗教活动场所成为宗教思想建设的重要阵地。

要推动宗教活动场所实行民主管理。根据各宗教特点,推动宗教活动场所探索传统与现代相结合、适应时代进步要求的宗教活动场所民主管理制度,建立民主管理组织。按照“政治上靠得住,学识上有造诣,品德上能服众”的要求,根据《宗教活动场所主要教职任职备案办法》和各全国性宗教团体规定的任职或聘任办法,选好配好宗教活动场所主要教职。发挥民主管理组织作用,重大事项实行集体讨论和民主决策,发挥宗教教职人员和信教群众参与管理和实行监督的作用。

要帮助宗教活动场所落实各项管理制度。指导宗教活动场所按照宗教政策法规和宗教团体规章,安排宗教活动和日常事务,严格履行跨地区大型宗教活动的报批手续,严格按照宗教外事规定开展涉外交流活动。认真落实人员、财务、会计、治安、消防、文物保护、卫生防疫等管理制度,以及重大事故、事件的防范和报告制度,并自觉接受当地政府和有关部门的指导、监督和检查。

要鼓励宗教活动场所重视教风建设。督促宗教活动场所教职人员研习教义,遵守教规,注重修行,提高素质。自觉抵制一切不良风气的侵袭,防止出现铺张浪费、贪图享受、争名逐利、破坏团结等现象,维护宗教活动场所的良好形象。

(三)加强正面引导

要深入开展“和谐寺观教堂”创建活动。认真总结创建活动成功经验,按照“动态创建、不断创新”的要求,每年确立创建活动主题,始终保持创建活动的生机和活力,真正达到爱国爱教、知法守法、团结稳定、活动有序、教风端正、管理规范、安全整洁、服务社会的创建标准。

要积极开展公益慈善活动。认真贯彻《关于鼓励和规范宗教界从事公益慈善活动的意见》的精神,支持宗教活动场所发扬宗教界服务社会、利益人群的优良传统,结合自身实际和社会需求,突出特色,量力而行,在最能发挥自身优势、体现自身价值的公益慈善领域开展活动。引导宗教活动场所积极参与“宗教慈善周”活动,形成长效机制,提升宗教活动场所从事公益慈善事业的制度化、规范化、专业化水平。

要开展“宗教界爱国主义教育基地”建设。在认真做好第一批宗教界爱国主义教育基地建设工作的基础上,总结经验、深入研究,继续命名新的宗教界爱国主义教育基地,不断丰富教育基地类型,形成较为完整的教育基地群落,不断拓展基地的教育功能,使之真正成为宗教界弘扬爱国主义精神的重要阵地。

(四)加强公共服务

要重视做好宗教活动场所安全工作。结合“安全年”和谐寺观教堂主题创建活动,对宗教活动场所进行安全大检查,排查建筑、消防和大型宗教活动等方面存在的各种安全隐患,协调有关部门帮助妥善解决。要完善安全制度,配置安全设施,落实

安全责任,防范安全事故。

要帮助宗教活动场所改善基础设施。鼓励各地把宗教活动场所基础设施建设纳入当地政府改善民生工作的范围,使宗教活动场所享受到各方面的公共服务,实现水、电、暖、道路、通讯等基础设施建设的全覆盖,逐步改善宗教活动场所的基础设施和各项生活条件。

要维护宗教活动场所的合法权益。及时依法处理伤害宗教感情事件,指导宗教活动场所做好信教群众的稳定工作。对城市拆迁中涉及宗教活动场所房产的问题,要认真执行《宗教事务条例》有关规定,协调有关方面本着“合理补偿、适当照顾”的原则妥善处理,宗教活动场所拆迁安置要考虑便利信教群众过宗教生活的需要,防止侵害宗教活动场所合法权益引发群体性事件。协调宗教活动场所与社会各方面的利益关系,及时协调有关方面纠正强摊、强索、强捐、强圈等侵害宗教活动场所合法权益的行为。

要做好宗教教职人员社会保障工作。按照有关部门解决宗教教职人员社会保障问题的意见要求,指导宗教活动场所协助政府有关部门认真解决宗教教职人员流动性大、劳动关系不明确以及思想认识等方面存在的困难和问题,加快推进宗教教职人员纳入社保工作,使宗教教职人员病有所医、老有所养,共享改革发展成果。

加强和创新宗教活动场所管理,对依法管理宗教事务、做好新形势下的宗教工作,具有基础性、关键性的意义。要深入总结宗教活动场所管理的好经验、好做法,不断探索宗教活动场所管理的新思路、新举措,把握规律,开拓创新,努力把宗教活动场所管理工作提高到一个新的水平。

(本文系作者于6月4日在上海召开的“宗教活动场所管理经验交流会”上的讲话。原载《中国宗教》2012年第六期)