

# 宗教界开展公益慈善事业问题研究<sup>\*</sup>

董 栋

**内容提要** :近年来,我国宗教界开展公益慈善事业受到广泛关注,其活动领域、机构注册、政策优惠等问题成为政界、学界、教界共同关注的焦点。本文主要探讨宗教界开展公益慈善事业时,如何正确处理与国民教育、社会福利之间的关系,对有宗教背景的公益慈善机构注册难、获得政策优惠难的原因进行了分析,并且对政府宗教工作部门今后进一步鼓励和规范宗教界开展公益慈善事业提出了意见和建议。

**关键词** :宗教 公益慈善 教育 社会福利 政策优惠

**作者简介** :董栋,哲学硕士,国家宗教事务局研究中心研究人员。

开展公益慈善事业是宗教界人士和信教群众发挥在促进经济社会发展中积极作用的重要途径之一。近年来,我国宗教界开展公益慈善事业受到广泛关注,成为政界、学界、教界重点研究的内容之一。随着社会的发展和研究的深入,宗教界开展公益慈善事业出现了一些新动向和新问题,值得我们进一步思考。

## 一、关于宗教界开展公益慈善事业的领域

当前,我国宗教界开展公益慈善事业的领域主要集中在安老助学、赈灾救灾、扶贫济困、医疗卫生、社区服务、心灵慰藉、环境保护、职业培训等方面,涉及慈善、公益、福利三个类别。但慈善、公益、福利是三个不同的概念,宗教是慈善之母,开展慈善活动是宗教界的长项,但如果宗教界开展公益活动,甚至是涉足福利事业,则必然出现一些难以处理的关系问题。

### (一) 宗教界开展公益慈善事业涉及教育领域

引导和规范宗教界开展公益慈善事业,首先需要明确宗教界在哪些领域可以开展公益慈善活动,其中宗教与教育的关系是一个敏感而又难以处理的方面。宗教界涉及教育领域的公益慈善活动主要包括两类,一是通过资助的形式间接进行,二是直接办学。

捐资助学是宗教界涉及教育领域的公益慈善活动的主体。据福建南普陀寺慈善事业基金会统计,该基金会自成立以来,共兴建希望小学 25 所,捐资助学 1300 多万元;据河北佛教慈善功德会统计,从 2002 年起,该机构累计资助学生上万人,每年助学款都有近 40 万元;据爱德基金会统计,从 1995 年起,该基金会在中国西部地区实施“山区建校”项目,累计筹款近 2000 万元,援助建设学校 300 余所,两万多名师生直接受益于该项目。在全国范围内,类似的情况还有很多。其活动形式主要是间接资助国民教育,例如通过发放助学金、奖学金等形式帮助经济上有困难的学生完成学业,包括完成九年义务教育;再如出资援建学校,改善教学条件,包括修建、新建希望小学等。宗教界捐资助学符合我国现行的法律和政策,也产生了良好的社会效益。但问题在于,宗教界个别人士在捐资助学过程中并不能完全处理好公益慈善与宗教宣传的关系,宗教对受助者的影响现实存在,其公益慈善活动的社

<sup>\*</sup> 本文是“宗教参与社会服务问题研究”课题的阶段成果之一。

会收益与宗教影响一时难以权衡。

宗教界直接开办教育机构虽然数量不多，但在一定程度和范围上满足了特定人群的需求，如偏远山区的学龄儿童、民工子弟等。由宗教界开办的能够获得合法地位的教育机构多数以职业培训、英语培训等为教育内容。我国实行宗教与教育相分离的原则，国家原则上不允许宗教涉足国民教育，但某些地方宗教界也办有全日制的中小学，此类学校大都没有合法地位，不在国民教育体系内，其学历得不到国家认可，学生毕业后无法继续升学，只有极个别得到政府的支持，其教学方式和内容与宗教是严格分离的。

因此，在政府规范宗教界开展公益慈善事业的过程中，对教育问题应当保持谨慎的态度。从法律的角度讲，1999年第九届全国人民代表大会常务委员会第十次会议通过的《中华人民共和国公益事业捐赠法》第三条规定：“本法所称公益事业是指非营利的下列事项：……2、教育、科学、文化、卫生、体育事业……”这意味着“宗教界开展公益慈善事业”这一表述已经把教育包括在内了；从现实的角度讲，目前宗教界涉及教育领域的公益慈善活动确实为政府和社会分担了一部分压力，为群众解决了一部分实际困难，有些项目深得社会好评和地方政府的欢迎。因此，在引导和规范宗教界开展公益慈善事业的工作中，一方面不能简单地把教育划出领域之外，而是要鼓励宗教界通过自己的力量和资源帮助更多的人、更好地接受国民教育，防止宗教界现有的捐资助学、援建校舍等公益慈善活动的资源和渠道受到冲击；另一方面，由于宗教界个人士在捐资助学过程中不能完全处理好公益慈善与宗教宣传的关系，政府在规范宗教界的公益慈善活动过程中，还要坚持宗教与教育相分离的原则，加强宣传教育，权衡利弊，化解难题。

此外，对于宗教界直接开办的全日制中小学来说，未来的出路如何，还需要政府在法律和政策上予以考虑，通过合法、合理的程序进行过渡和接管，让此类学校的在校生享受到更广泛的受教育的权利。可见，要使宗教界开展公益慈善活动的热情更好地服务于社会、服务于国民教育，还需要进行深入的理论研究和实践途径的探索。

## （二）宗教界开展公益慈善事业涉及福利事业

引导和规范宗教界开展公益慈善事业，还需要明确“公益慈善”与“社会福利”的区别。《中华人民共和国公益事业捐赠法》第三条规定：“本法所称公益事业是指非营利的下列事项：……（四）促进社会发展和进步的其他社会公共福利事业……”可见“公益慈善”包含了部分社会福利的内容，“宗教界开展公益慈善事业”这一表述意味着其活动可以跨越这两个范畴，涉足社会福利事业，但是与“公益慈善”相比，“社会福利”在我国处在一个截然不同的政策、法律环境之中，引导和规范宗教界开展公益慈善事业，必须将涉及“社会福利”的内容从“公益慈善”中剥离出来区别对待。

我国社会福利制度缺乏“社会化”特征，政府是绝大部分社会福利的提供者；社会福利属于社会保障的一个子系统，在某些具体的领域更强调政府行为，虽然没有从法律上明文禁止，但在具体操作上，民政部门掌握着福利机构的管理与运营权限。目前我国社会福利制度的这一特点尚未完全改观。以民办孤儿院为例，中华人民共和国民政部1999年颁布的《社会福利机构管理暂行办法》规定：“社会组织和个人兴办以孤儿、弃婴为服务对象的社会福利机构，必须与当地县级以上人民政府民政部门共同举办；社会福利机构收养孤儿或者弃婴时，应当经民政业务主管部门逐一审核批准，并签订代养协议书。”但是，从未来发展的趋势来看，我国将逐步推进社会福利机构民营化、社会化进程，政府将逐步加强与社会力量的合作，一些原本不允许民间力量介入的领域也将逐步放开，各地为落实民政部提出的“社会福利社会化”构想而纷纷“试水”，出台地方性法规、文件，以鼓励和支持民办社会福利机构的发展。

目前，宗教界在开展公益慈善事业过程中，主动区分“公益慈善”和“社会福利”的意识比较淡薄，只有一些规模较大、活动较为规范的专业机构能够单独开辟“福利项目”，其余大都面临三方面

的问题：一是对有关政策、法律不了解，在一些国家尚未放开的领域向社会提供福利，政府部门鉴于有些项目开展时间较长，社会效益明显而不予取缔，如一些地方宗教界提供的殡葬服务；二是由于国家资源紧张，地方财政有限，宗教界在政府的“默许”下独自承担一些社会福利项目，没有采取与政府合办的方式，政府在其中只扮演审批和监管的角色，这就造成了与现行法律法规的冲突；三是宗教界开办的大多数社会福利机构由于达不到《社会福利机构管理暂行办法》规定的条件，不能取得合理、合法的地位，尚处于“灰色地带”。

因此，在我国社会福利制度加快改革，但尚未实现全面转型的阶段，引导和规范宗教界开展公益慈善事业，首先需要梳理当前宗教界开展的公益慈善活动中哪些属于社会福利性质，是否与现行的政策法规冲突；其次要根据我国社会福利制度改革的实际进程和宗教自身的特点，研究宗教界可以涉足的社会福利项目、具体的活动方式以及与政府之间的关系；第三要着眼于我国社会福利制度未来的发展趋势，深入研究宗教界涉及社会福利的活动、机构的出路如何，怎样实现与国家福利事业的全局接轨，与政策、法律和社会的实际需要接轨，既要给予平等准入的条件，又要防范宗教在民办社会福利事业快速发展阶段可能带来的负面影响，提前拿出应对之策。

## 二、关于宗教界开展公益慈善事业的机构注册和政策优惠

在“积极引导宗教与社会主义社会相适应”和“发挥宗教界人士和信教群众在促进经济社会发展中的积极作用”的大背景下，政府对宗教界开展公益慈善事业的基本态度是鼓励和支持，其中一个行之有效的措施就是将宗教界开展公益慈善事业纳入国家政策优惠的范围，这样可以更好地激发宗教界服务社会、利益人群的热情，在政府的正确引导下更好地发挥积极作用。但是，受公益慈善机构注册有关规定以及关于公益慈善事业的法律、法规的影响，在总体上将宗教界开展公益慈善事业纳入国家政策优惠范围还存在一些障碍。

### （一）宗教界开展公益慈善事业，组织机构难注册

注册问题是困扰宗教界开展公益慈善事业的一个主要问题，也是近年来的一个老生常谈的问题。观察我国公益事业发展的全貌，我们发现“注册难”不仅仅是有宗教背景的公益慈善机构面临的问题，任何一家公益慈善机构想要在民政部门成功登记，都需要付出很大的努力。当前我国公益慈善机构“注册难”一是难在找不到对应的主管单位，不是政府干预过多，而是找不到单位愿意承揽这种增加责任，甚至担风险的事，况且公益事业涉及的方面非常广，现有的政府部门无法涵盖丰富多彩的社会需求；二是难在注册资金的门槛高，规模大小、管理制度和运营方式要求严格。

有的研究认为，有宗教背景的公益慈善机构“注册难”主要是由思想认识不统一和宗教的敏感性造成的，这种观点虽然有一定的依据，但不全面。据民政部门介绍说，当前民政部门对有宗教背景的公益慈善机构的注册登记、行政管理并没有特别的限制，只要这些机构能够坚持组织上和运作上与宗教相分离，坚持非营利性、非政治性、非宗教性的原则，民政部门都是同等对待，统一管理。结合当前我国公益慈善事业发展的总体情况可以看出，有宗教背景的公益慈善机构“注册难”的原因分两个层次、三种问题，第一个层次是达不到注册登记所必要的条件，这是大部分有宗教背景的公益慈善机构不能登记的主要原因，一般登记的公益慈善机构都需要具备法人制度、财务制度、年审制度、决策机构、执行机构等等，虽然宗教界开展公益慈善活动的热情很高，但从总体上看这些活动的规模小，水平低，方式不够规范，资金有限，相应的制度、机构部门建立不起来，因此不能登记；第二个层次是已经达到注册登记的条件，但仍然无法在民政部门成功注册，这一层次包含两个原因，一是前文所说的“找不到对应的主管单位”，况且目前对有宗教背景的公益慈善机构进行的活动是否应该算作宗教

活动尚没有统一的认识,主管单位更加模糊,二是宗教的敏感性导致民政部门有顾虑,比如给予登记是否会客观上促进宗教的发展,扩大宗教的影响,所以不予登记;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,为了淡化宗教色彩,该机构后更名为“盛京仁爱”,至今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。

由此可见,降低有宗教背景的公益慈善机构注册的门槛这一提法仅仅限定在为宗教“脱敏”的话题上,“主管单位”问题应成为一个新的研究方向,比如由宗教局进行前置审批,民政部门向宗教工作部门征求意见,索取相关证明材料的做法是否切实可行。我国目前有条件成立公益慈善机构的宗教团体、组织或个人尚属少数,但毕竟代表着今后宗教界开展公益慈善事业的发展方向。从国外的情况来看,一些国家,如美国的做法相对成熟,对政府今后的引导和规范工作有一定的参考价值,有必要进行详细的研究和梳理,探索这些国家宗教慈善机构的注册登记过程、政府主管部门、管理运营方式等。

### (二) 宗教界开展公益慈善事业,政策优惠难“兑现”

“政策优惠”问题与“注册登记”问题息息相关,宗教界开展公益慈善事业能否享受政策优惠,取决于宗教界是否通过成立公益慈善机构的方式开展活动以及这些机构能否成功在民政部门注册登记。《中华人民共和国公益事业捐赠法》对接受公益捐赠的主体作了明确规定,从宗教方面来看,如果宗教界没有成立公益慈善机构而直接进行公益慈善活动,那么在活动过程中,接受捐赠的主体是宗教团体,他们接受的财物等属于“宗教捐献”,这些财物有明确的受众,即扶持、推动宗教事业的发展,因此这些财物不能享受免税等国家优惠政策;如果宗教界通过成立公益慈善机构进行活动并且这些机构经过注册登记,那么他们接受的财物属于“公益捐赠”,这些财物没有明确的受众,比如可以用于应对突发性灾难,也可以用于扶贫助困等长期性事业等,因此可以享受免税等国家政策优惠。宗教界直接开展的公益慈善事业没有享受国家政策优惠的主体资格,不在国家有关法律的保障范围之内。

从目前的情况看,一方面,宗教界直接开展的公益慈善活动由于没有法人地位和主体资格而不能享受优惠;另一方面,由宗教界成立但没有或没能在民政部门登记的公益慈善机构,实际上跟宗教界直接开展活动的性质一样,也没有合法身份,不在优惠范围之内。然而,我国宗教界开展公益慈善活动的主体是以直接参与的方式进行的,这就意味着在大部分公益慈善项目中,宗教界都无法享受国家有关政策优惠。宗教界通过成立专业机构开展公益慈善事业可能会是未来的发展趋势,但就现阶段来讲,无论是鼓励支持,还是引导和规范,政府的工作重点都应放在宗教界以直接的方式开展的公益慈善活动上。因此,政策优惠的“兑现”问题实际不是对宗教界“同等对待”的问题,而是在宗教界尚不具备享受国家政策优惠的主体资格的情况下,在我国现有法律、法规的框架和体系下,为宗教界积极寻求政策扶持的问题。要实现这一点,既要避免与现行法律、法规体系发生冲突,又要警惕由此可能产生的负面影响。

## 三、关于对宗教界开展公益慈善事业的管理

没有规范的管理就没有健康有序的发展,对宗教界开展公益慈善事业来说也是如此。一方面是加强政府的依法管理,另一方面是推动宗教界和有宗教背景的公益慈善机构建立制度化的内部管理机制。在管理方面还有很多问题值得进一步探讨。

### (一) 如何明确“借机传教”的界限

宗教界开展公益慈善事业,必须坚持的一个原则就是公益慈善活动与宗教相分离,不得“借机传教”。但是对于宗教界开展公益慈善活动中究竟哪些行为属于“借机传教”,哪些行为不在“借机传教”

之列，目前并没有明确的界定和说明，是政府引导和规范工作亟需填补的一个空白。

近几年，我国自然灾害频发，人民群众的生命财产受到严重损失，宗教界积极响应国家号召，为受灾群众捐款捐物，有的派出救援队、运输队、医疗队等开赴灾区直接参与一线的救灾工作以及灾后重建工作，其行为和成绩是值得肯定的；但是据媒体和群众的反映，某些宗教界派出的救援队伍的着装、旗帜以及宗教界发放的救灾物资包装上印有明显的宗教标识，进而引发了一些争论。只有明确了“借机传教”的界限，制定合情、合理、合法的规范和处理措施，才能使宗教界开展的公益慈善事业沿着正确的方向发展。

## （二）如何做好正面宣传

一些宗教界开展公益慈善项目经过多年的经营，逐步实现了规模化、制度化、专业化，透明度高，社会效益好，解决了一部分群众的实际困难，为地方政府分担了压力，得到政府和社会的肯定。但是，对宗教界的这些成绩的肯定，主要是通过政府部门举行的各种表彰，一般局限在宗教界内部，很少付诸媒体向社会、大众进行宣传。

政府部门、新闻媒体鉴于宗教的敏感性，在宣传方面始终保持谨慎的态度，由此可能导致一些问题，一是宗教界开展公益慈善事业的热情受影响，鼓励和支持无法落到实处；二是一些好的做法、经验无法得到推广，既包括好的慈善项目、运作机制、制度建设，也包括政府好的引导方法、管理措施、监督机制等；三是制约了宗教界开展公益慈善事业的资金渠道拓展和受众范围的扩大，不利于其向更高的水平、层次发展。因此，对于宗教界开展公益慈善事业所取得的成绩如何定位，是否应该宣传，哪些可以宣传，哪些不宜宣传，宣传过程中应把握什么原则，采取什么样的方法等，都需要深入探讨。

## （三）如何将政府管理落到实处

目前，我国宗教界开展公益慈善活动的主体是以直接参与的方式进行的，宗教界人士或信教群众以自发的形式组成临时团队开展活动，并没有可以固定下来的内设机构来专门负责组织协调，因此无法将政府的管理落到实处。

对有宗教背景的公益慈善机构的管理，目前较大的问题在于这些机构的制度建设不健全，尤其是财务制度。财务制度是一个有效的管理工具，政府通过财务审查可以实现对公益慈善机构实现全面的监督。一是要建立信息共享制度，实现账目公开，二是要将机构的资金来源、流向、用途等对社会进行公示，增强透明度。从国外成熟的做法来看，“可问责制”也是实现规范管理的一个行之有效的手段，综观美国基金会的历史，可问责的问题始终是政府和公众关注的焦点，美国国会每隔一个时期就要举办一系列听证会和调查活动，经过基金会和政府长期的对话、磨合后，再制订比较合理而成熟的法律。

## （四）如何解决公益慈善的后续问题

宗教界开展公益慈善事业虽然为政府分担了一部分压力，但是也会带来一些后续问题，例如河北赵县孤儿院的工作人员曾反映，该院收养的孤儿在长大成人后都面临着诸如身份、户籍、就业等困难和压力，当他们重新走入社会的时候，如果这些问题解决不好，反而又会成为社会的不稳定因素。

宗教界通过成立公益慈善机构的方式开展活动也会带来一些后续问题。按照公益慈善活动与宗教相分离的原则，有宗教背景的公益慈善机构成立以后，不属于宗教团体的管辖范围，也就不在宗教工作部门的职权范围之内，谁来做这些机构的主管部门并不明确；再者，在有宗教背景的公益慈善机构供职的工作人员构成了一个新的社会群体，如果他们是宗教信徒该由谁来主管，如果不是信徒又该由谁来主管，这些问题都还有待研究。因此，对宗教界开展公益慈善事业的规范和管理不能只停留在眼前，还要注重长远，正确认识和处理一些后续问题，才能实现健康有序的发展。

（责任编辑 杜 澄）

transformed to facilitate a better cooperation mechanism for modern charity and religion.

**Key Words:** Religion, Modern Charity, Tolerance, Specialized Dedication, Formative Education

### **Religion and Charity: Trains Starting from the Same Platform or Different Vehicles Heading toward the Same Station?**

*Liu Peifeng*

**Abstract:** Religions are important ideaistic source and organizational model for charity. Charitable works provided by religious groups are playing a positive role in welfare services and social support systems. In turn, such work help religions achieve their moral and educational goals. As social differentiation progresses, charity and religion have parted ways, and modern charity has a much richer content. However, religious charity is still important. In the modern world, both religion and charity are facing new challenges with role-identification and social administration. Attention should be paid to the question of adaptation and adequate response to social needs.

**Key Words:** Religion, Charity, Role-identification

### **A Study on Religious Groups' Involvement in Public Services and Charitable Works**

*Dong Dong*

**Abstract:** In recent years, much attention has been paid to religious groups' involvement in public services and charitable works in China. Their activity areas, organization registration and preferential policies have been issues of heated debate in governmental, scholarly and educational discussions. The paper will focus on the problem of an appropriate relationship between religious groups and national education and social welfare systems in their public services and charitable works. Analysis will be given to the difficulty faced by charity organizations with religious background to attain registration and preferential policies. Suggestions are made to government agencies in religious affairs on how to encourage and manage religious groups in such services.

**Key Words:** Religion, Public Services and Charitable Works, Education, Social Welfare, Preferential Policies

### **An "Odd Embarrassment" and the "Glass Pocket": On the "Chinese Dilemma" of Religious Charitable Works**

*Zheng Xiaoyun*

**Abstract:** As a "senior" member in the charity family, religious groups' involvement in charitable works faces two major problems: subject identification and administration. These two problems are closely connected and have an impact on each other. They are also the "bottleneck" that checks the development of religious charitable works in contemporary China. The author will give in-depth thinking on the two problems and propose some solutions.

**Key Words:** Religious Charitable Works, Identification, Public Credibility Administration