

关于在国家治理体系现代化进程中的 宗教治理体系建设之思考^{*}

郑筱筠

在新时代中国特色社会主义发展阶段，如何在国家治理体系现代化进程中，提升宗教治理体系建设水平，是目前我国宗教治理面临的现实问题。宗教治理属于国家治理体系的一部分，从社会事务的角度而言，宗教治理是社会治理的一个部分。为此，笔者拟围绕宗教治理主体、宗教治理对象及内容展开思考，认为在国家治理体系现代化进程中，要有效进行宗教治理，首先，必须坚持系统治理、依法治理、综合治理和源头治理的原则；其次，不断提升国家治理体系法治化水平是宗教综合治理和国家系统治理的根本；最后，夯实宗教治理的基础，加强社会治理，不断提升宗教综合治理能力，积极完善宗教自身体系建设，规范宗教参与社会治理的途径和切入点，创新推进宗教工作是新时代的历史必然要求。总之，只有坚持宗教治理的原则，不断提升国家系统治理体系法治化水平，夯实宗教综合治理的基础，才能不断完善宗教治理体系。

关键词：宗教治理 依法治理 综合治理 系统治理 源头治理

作者 郑筱筠，中国社会科学院世界宗教研究所所长、研究员、博士生导师，中国宗教学会常务副会长兼秘书长。

新中国建立 70 年来，我国宗教形势大体是好的，宗教得到了较好发展，形成了独特的中国宗教发展格局，同时，我国在宗教治理方面积累了丰富的经验。既有国家政策法规层面的不断完善，又有宗教内部系统的自我发展和完善，更有社会治理体系层面的不断探索经验。在新时代中国特色社会主义发展阶段，如何进一步完善国家治理法治化体系，如何提升宗教治理体系建设水平，都是目前我国宗教治理面临的现实问题。这就需要我们说清什么是宗教治理，需要说清楚“谁来管、管什么、怎么管”的问题。宗教治理是属于国家治理体系的一部分，从社会事务的角度而言，宗教治理是社会治理的一个部分。为此，笔者拟围绕宗教治理主体、宗教治理对象及内容展开思考，并提出坚持宗教治理的原则、积极提升国家治理体系法治化水平是宗教综合治理和国家系统治理的根本、夯实宗教综合治理的基础这三个重要抓手是完善宗教治理体系、提升国家治理体系现代化水平的重要途径。兹具体论述如下：

一、宗教治理体系与社会治理、国家治理体系之关系

宗教治理、社会治理与国家治理体系之间有什么内在关系，这是进行宗教治理必须要思考的

* 本文为国家社科基金重点项目“‘一带一路’沿线东南亚国家宗教治理经验及管理模式研究”（项目编号为 16AZJ001）阶段性成果。

前提。宗教作为一种信仰体系，有其自身的发展规律；与此同时，宗教的社会属性凸显，有信仰群体、有宗教组织、有宗教经济支撑、有信仰活动场所，有其深厚的社会发展基础和独特的管理体系。在长期的发展过程中，宗教体系已经深深地嵌入到政治、经济、社会、文化发展进程。

党的十八届三中全会提出“改进社会治理方式”。与此相应，对于宗教管理体系而言，“宗教治理”也已经开始代替“宗教管理”。而从宗教管理到宗教治理，这是一个质的飞跃。这一变化体现出党和国家对宗教工作和宗教问题进一步的深入认识，把握到宗教治理的实质。如果从功能主义的视角来全面观察宗教在中国社会的社会功能的话，我们会发现在历史进程中，宗教在护佑家庭幸福、护佑社区安全，维持社会道德秩序等方面，承担着维护社会关系的功能，在某种程度上，发挥着“稳定剂”、“粘合剂”和“缓冲剂”的作用。这一功能已经深深渗透到乡土社会之中，难以消除。因此，从这一角度来看，宗教治理也是社会治理的重要组成部分。同时，宗教治理也因此成为国家治理体系的一个内容。

宗教治理作为国家治理体系的一个重要内容首先是体现在宗教的社会属性层面，即宗教对社会治理的积极参与。因此，管理好宗教事务、治理好宗教社会事务是宗教得到有效地可持续发展的前提保障。我国信教群众众多，宗教与社会治理的关系和作用也是不容忽略的。中央统战部王作安副部长曾经指出，“宗教工作的本质是群众工作。宗教具有鲜明的群体特征，对执政党来说它不是个人的私事。我国有近2亿信教群众，要把目光聚焦到信教群众身上，离开信教群众谈论宗教问题是缘木求鱼。应当看到，在社会主义条件下，信教群众与不信教群众在政治上、经济上的根本利益是一致的，都是我们党执政的重要基础，都是建设中国特色社会主义的重要力量。我们要团结信教群众，敌对势力也在争夺信教群众，试图把其变为同党和政府对抗的力量。因此，评价宗教工作成效的根本标准，就是能不能把广大信教群众团结在党和政府的周围。”^① 强调走群众路线，按照宗教发展规律办事，加强社会层面的宗教治理，规范宗教参与社会治理的途径和切入点，更是国家治理体系现代化建设进程中的重要内容。

二、坚持系统治理、依法治理、综合治理和源头治理的宗教治理原则

既然宗教是国家治理体系的一个重要内容，是社会治理的一个部分，那么在国家治理体系现代化进程中，要有效进行宗教治理，就必须回答“谁来管、管什么、怎么管”的问题。为此，首先应该明确宗教治理的原则，这样才能有效治理宗教。笔者认为，就宗教治理而言，必须形成并坚持系统治理、依法治理、源头治理和综合治理的四个原则。

所谓宗教治理的系统治理原则，是从宗教治理与国家治理体系、社会治理体系的关系着手，认为宗教治理必须是一个系统治理的过程，应该是在国家治理体系进行系统治理的过程中得到实现的。

所谓宗教治理的依法治理原则，是推进国家治理体系和治理能力现代化的题中应有之意，这是宗教综合治理和国家系统治理的根本。党的十九大报告明确提出，推进国家治理体系和治理能力的现代化。因此，宗教治理体系作为国家治理体系的一个组成部分，依法治理宗教问题是提升宗教治理法治化水平的表现和要求，也是推进国家治理体系和治理能力的现代化的一个重要举措。

所谓宗教治理的源头治理原则，是指应该以问题意识为导向，重点关注宗教发展进程中出现问题的原因和根源，对之进行深入分析，并按照宗教发展的规律，解决导致出现宗教问题的因。

^① 王作安 《做好新形势下宗教工作的行动指南（深入学习贯彻习近平同志系列重要讲话精神）》，《人民日报》2016年08月07日。

所谓宗教治理的综合治理原则，是指在具体的宗教治理过程中，应围绕这一原则展开，辩证看待我国宗教的社会作用，规范宗教参与社会治理的途径和切入点，对于宗教要有整体性把握和全面客观认识，要按照宗教发展规律，走群众路线，综合治理宗教问题。我国宗教的社会作用具有两重性，既有积极的一面，也有消极的一面。只看到宗教的消极作用而看不到其积极作用，或者只看到宗教的积极作用而看不到其消极作用，都是片面的。我们要正确认识和把握宗教社会作用的两重性，最大限度发挥宗教的积极作用，最大限度抑制宗教的消极作用，因势利导、趋利避害，积极引导宗教与社会主义社会相适应。

总之，对于宗教治理而言，既需要从国家治理体系的系统治理，需要从法治化层面依法治理宗教、需要从宗教内部体系对宗教进行源头治理，更需要从社会层面对宗教进行综合治理。这四个原则是有机互动、相互联系、密切配合的，是进行宗教治理应该坚持的原则和行动指南，是宗教治理、社会治理和国家治理体系之关系的体现。

三、宗教治理内容

作为国家治理体系的一个内容，宗教治理有宗教内部自身的治理和宗教的社会治理两个部分。就宗教层面的内部治理而言，就需要与时俱进，不断完善宗教体系自身的体系建设。就社会层面的宗教治理而言，就涉及到治理主体、治理对象、治理内容以及治理途径。而在宗教参与社会治理层面，就需要进行综合治理。

宗教治理具体可以表现在以下几个方面：

（一）宗教始终处于动态的发展过程中，处理宗教问题，要求我们必须坚持马克思主义的立场、观点和方法，全面贯彻党的宗教工作基本方针，遵循宗教和宗教工作规律，以实事求是的科学态度来认识和看待宗教，保障宗教信仰自由，维护宗教界合法权益，最大限度把广大信教和不信教群众团结起来，共同为实现“两个一百年”奋斗目标、实现中华民族伟大复兴的中国梦而奋斗。

（二）提高政治站位，坚持正确的政治方向和价值取向。

习近平总书记强调，坚持我国宗教中国化方向。这是积极引导宗教与社会主义社会相适应的必然要求，也是我国宗教发展的必由之路。坚持我国宗教中国化方向，要求我国各宗教真正成为中国宗教，而不是“宗教在中国”。要用社会主义核心价值观引领我国宗教发展，用中华优秀传统文化涵养我国宗教文化。支持我国各宗教在保持基本信仰、核心教义和礼仪制度的同时，对教义教规作出符合时代进步要求的阐释，自觉抵御境外渗透，坚决遏制宗教极端思想影响。同时要看到，我国宗教中国化是一个渐进的历史过程，不可能一蹴而就，要循序渐进、行稳致远。推进我国宗教中国化，要因地制宜、因时制宜、因事制宜、因教制宜，注重实际效果。

（三）与时俱进，提高宗教自身在全球化进程中的自我调适能力，不断完善宗教自身的内部体系建设。

例如，以南传佛教为例，在20世纪50年代以前，中国南传佛教一直实行佛教界内部的佛寺、佛塔管理模式和佛教界外部的波章管理制度。这两条管理主线是并行的，但也是交叉的，某种程度上已经形成了互动型的管理磁场。20世纪50年代后，虽然世俗组织制度范本不复存在，但其管理磁场已经形成，故传统的双线管理在民间潜规则地继续运转。从管理模式而言，云南省一各个地州（市）一县这样三级佛教协会组织是一种新型的管理模式，其优势在于可以协助政府贯彻宗教信仰自由政策。同时，由于是在全国佛教界的大格局中进行活动，有助于积极开展各种活动。但各级佛教协会之间原先没有上下级的隶属关系，彼此之间关系较为松散。另外，中国南传佛区域内的佛教协会管理模式，是直接在各个南传佛教信仰本区域内的管理模型上再叠

加。到目前为止,这样叠加的管理系统仅仅建立到县一级组织,还未深入到基层农村。故而在开展活动时,反过来又需要依托原先的管理系统安排活动,形成交叉管理的磁场。与此同时,在中国南传佛教区域,波章管理系统可以说是民间社会自组织的传统管理体系,是整个社会与佛教界进行内在协调的重要系统。但由于目前各级政府对此重视不足,这一管理力量呈现“衰弱”态势——在一些地区,甚至出现没有人当波章,乃至聘请境外的人当波章的现象。这无疑会使中国南传佛教管理磁场发生变化。

因此,处理好南传佛教内部管理模式、佛教协会管理系统、波章管理系统三者之间的关系是解决问题的关键。这三种管理脉络形成了中国南传佛教管理磁场内部力量的张力,应进行正确疏导,使磁场力量平衡,从而保障南传佛教信仰区域社会的稳定,积极促进我国佛教分布格局的稳定。这也是中国南传佛教的民族文化体系稳定的重要保障。^①中国南传佛教如此,汉传佛教、藏传佛教以及其他宗教也如此。虽然当代中国宗教积极坚持宗教中国化方向,但如何进一步提升宗教自我调适能力,是在全球化时代中国宗教必须经历和面对的挑战。

此外,加强宗教界道风建设,提高宗教界人士素质,完善宗教理论中国化体系建设等都是宗教内部治理的题中应有之意。

(四) 宗教治理的重点是着力解决宗教领域存在的突出问题。

习近平总书记在2016年召开的全国宗教工作会议上指出,“新形势下,宗教工作范围广、任务重,既要全面推进,也要重点突破。要结合各宗教情况,抓住主要矛盾,解决突出问题,以做好重点工作推进全局工作”。^②党中央坚持问题导向,结合各个宗教的实际情况,围绕宗教领域存在的突出矛盾和问题,采取一系列有针对性的举措进行有效治理。正如中央统战部副部长王作安指出,“佛教道教领域重点整治商业化,纠正‘宗教搭台、经济唱戏’现象,禁止商业资本介入宗教,切断佛教敛财利益链。藏传佛教方面深入开展反分裂斗争,推进寺庙管理长效机制建设,防止达赖集团操控藏传佛教事务;伊斯兰教领域重点防范极端思想侵害,深入推进‘去极端化’工作,支持伊斯兰教界坚守中道思想,引导穆斯林群众正信正行、远离极端。天主教领域重点支持壮大爱国力量,依法治理和教育转化地下势力,保证天主教领导权牢牢掌握在爱国爱教人士手中。基督教领域重点治理私设聚会点,坚持疏堵结合、区别对待、分类处理、纳入管理,促进基督教活动规范有序。”^③应该说针对宗教领域存在的诸多问题,实事求是,在全面推进综合治理的同时,又根据各宗教领域问题的差异性制定相应的治理重点,这是我国宗教治理的主要特点。

四、宗教治理途径

始终坚持宗教治理的原则,针对宗教治理的内容,积极探索有效的治理途径,完善宗教治理体系建设。宗教治理途径具体可以通过以下几方面来实现:

(一) 依法治理,坚持积极提升国家治理体系法治化水平为宗教综合治理和国家系统治理的根本。

经过几十年的积极努力和探索实践,中国的民主法治建设迈出重大步伐,法治体系不断健

^① 郑筱筠《中国南传佛教研究》第三章“中国南传佛教的管理模式”,中国社会科学出版社,2012年版。

^② 关于习近平总书记在宗教工作会议上的讲话精神,参考《习近平:全面提高新形势下宗教工作水平》,2016年04月23日19:42:34来源: http://www.xinhuanet.com/politics/2016-04/23/c_1118716540.htm,新华社《人民日报海外版》2016年4月25日第1版。

^③ 参见王作安《中国宗教工作在改革开放中创新推进》,《中国宗教》2018年第11期。

全，宗教事务立法工作也在不断完善，成为以宪法为核心的中国特色社会主义法律体系的重要组成部分。除宪法外，中国现有涉及宗教事务的法律法规数十部，具体规范宗教事务的行政法规2部、部门规章11部、地方性法规和政府规章60余部。

宗教工作法治化水平不断提高。党中央高度重视宗教法治建设。制定《中国共产党统一战线工作条例（试行）》，明确了党委统战部门的宗教工作职责。在修订《关于新形势下党内政治生活的若干准则》中，明确了共产党员不准信仰宗教的政治纪律。在制定《民法总则》《国家安全法》《反恐怖主义法》《网络安全法》《境外非政府组织境内活动管理法》等重要法律中，将宗教问题作为重要内容纳入其中，为规范和调节宗教与相关社会事务的关系提供了法律依据。

2012年《关于鼓励和规范宗教界从事公益慈善活动的意见》、2017年领导修订并颁布修订的《宗教事务条例》（已于2018年2月1日起正式实施）等都是着眼于维护公民宗教信仰自由和宗教界合法权益、维护国家安全与社会和谐，将更加有效地保障宗教信仰自由。^① 这为规范和管理宗教事务提供了更加有效的法治保障，创新社会治理，促进宗教更好地发挥积极作用。近年来，国家几大部委公布的《互联网管理条例》以及中央统战部国家宗教局发布的《互联网宗教管理条例》等都是在国家治理法治化进程中的法律法规的体现。诸多的法律规章制度加强了对一般宗教事务的社会化专业化管理如财务审计、团体登记等，较好地规范了社会治理层面参与宗教管理的途径和方法。

值得注意的是，2018年3月，中共中央印发《深化党和国家机构改革方案》文件，规定：“中央统战部统一管理宗教工作。为加强党对宗教工作的集中统一领导，全面贯彻党的宗教工作基本方针，坚持我国宗教的中国化方向，统筹统战和宗教等资源力量，积极引导宗教与社会主义社会相适应，将国家宗教事务局并入中央统战部。中央统战部对外保留国家宗教事务局牌子。”这一举措对社会治理体系中的宗教事务治理无疑是非常有效的管理途径，体现出国家治理战略中对宗教治理的大统战思维。

（二）软实力和硬实力治理相结合，源头治理和综合治理并重，夯实宗教综合治理的基础

1. 宗教源头治理是进行宗教治理有效与否的保障，是宗教内部体系治理的重要途径和内容。

首先讲清楚宗教历史、宗教规律是宗教源头治理的前提，也是宗教参与社会治理的关键，而讲清楚宗教关系、宗教理论和宗教问题是宗教综合治理的关键。

对于宗教来说，中国宗教是植根于中华文化沃土之中发展起来的，因此，首先讲清楚宗教历史、宗教规律、宗教关系是进行宗教源头治理的前提，而讲清楚宗教理论、宗教问题是宗教治理的关键。这些都属于宗教源头治理的领域。

2. 建立宗教综合治理的抓手，牢牢掌握宗教工作主动权，按照宗教发展规律办事，创新推进宗教工作，导之有方，导之有力，导之有效。

进行宗教治理的目的是要坚持宗教中国化方向，积极引导宗教与社会主义社会相适应，是要更好组织和凝聚广大信教群众同全国人民一道，为实现“两个一百年”奋斗目标，实现中华民族伟大复兴的中国梦而奋斗。

在具体的宗教治理上，我们要积极引导，努力做到以下几方面：第一，导之有方。辩证认识宗教的社会作用，努力搭建公开的信息渠道分享平台，加强对话、沟通和交流，正确宣传我国的各项方针政策，让世界了解中国，让中国更好地与世界对话。第二，导之有力。提倡在国家安全观的框架下，努力加强宗教治理体系建设，同时，加强宗教治理的专业人才队伍建设。第三，导之有效。建立舆情监测系统，尤其是重点关注热点问题、活跃程度，同时建立舆情疏导体制，积

^① 郑筱筠 《保障宗教信仰自由的中国经验》，《人民日报》2018年4月4日第16版。

极发挥宗教在网络舆情中的积极作用，提升宗教工作的法制化水平。^①党的十九大报告明确提出，中国特色社会主义进入新时代，中国的社会主要矛盾已经转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾。这一重要论断体现了时代特征和阶段性特征，由过去主要集中于经济层面拓展到社会发展层面，是关系全局的历史性变化，对党和国家的工作提出了新要求。就宗教治理体系建设而言，如何在新时代国家治理体系现代化进程中，创新推进宗教工作、积极探索和完善宗教综合治理体系显得尤其重要。

3. 总结经验，补足短板，夯实宗教综合治理的基础

总结经验，补足短板，是夯实宗教综合治理的基础的必然要求，是宗教治理体系建设的内在发展动力，也是提高国家治理体系现代化能力的必然要求。

夯实宗教综合治理的基础的关键在于如何将宗教的硬实力和软实力结合起来。美国学者约瑟夫·奈在“软实力”理论的基础上又提出了有关“巧实力”的运用理论，启发我们要注意将“硬实力”和“软实力”相互巧妙地整合起来加以发挥，将宗教信仰活动的硬实力和软实力结合起来进行引导和管理。因为这既涉及宗教层面的社会治理，又与社会治理层面的宗教领域相关联。例如，加强对宗教法人、宗教财政经济等层面的治理，也可以先通过对宗教信仰活动场所的硬实力管理，来逐步加强对宗教信仰组织的软实力管理，运用巧实力来达到对宗教领域的管理，进一步提高宗教工作的硬实力和软实力水平，避免宗教治理过程中出现短板。

同时，应善于总结经验，探索更多治理经验。以民间信仰为例，近年来，福建、浙江各地对民间信仰治理工作进行了有益的尝试，积极探索民间信仰“谁来管、管什么、怎么管”的问题，提出很多非常好的管理原则和思路。我们也应看到民间信仰组织在民间信仰活动中起到的是主心骨的作用。因此，各级政府相关部门应正确认识民间信仰的管理组织在民间信仰活动中的重要作用，政府职能部门要明确管理的对象，把握我国宪法规定的“宗教信仰自由”原则，不干涉宗教信仰的自由，不对宗教信仰的具体活动进行干涉，而是加大对宗教组织进行相应引导、管理的力度。^②

除了民间信仰之外，各宗教在历史发展进程中，也形成了自己独特的管理模式和治理经验。因此，总结经验，补足短板，加强社会治理，不断完善宗教自身体系建设，探索适应新时代中国特色社会主义的宗教治理途径，夯实宗教治理的基础是有效提升国家治理能力现代化、法治化水平的重要基础。

五、结语

总之，必须坚持党的宗教工作基本方针，全面贯彻党的宗教信仰自由政策，依法管理宗教事务，坚持独立自主自办原则，积极引导宗教与社会主义社会相适应。坚持宗教治理的原则，提升国家治理体系法治化水平，夯实宗教综合治理的基础，才能不断完善宗教治理体系建设，不断推进国家治理体系现代化进程。

(责任编辑: 李建欣)

^① 郑筱筠 《学习贯彻全国宗教工作会议精神，加强互联网宗教研究》，《中国宗教》2016年第7期。

^② 郑筱筠 《试论福建民间信仰对基层妇女的影响》，《世界宗教文化》2015年第1期。