

改革開放以來宗教房地產落實政策簡評

林瑞琪

近日國內接連發生教會房地產紛爭，導致多位修女及神職人員在不同處境受到暴力份子的攻擊，情況令人憂慮。

事實上，教會與地方行政當局以至其他利益團體在房地產方面的紛爭，過往一直存在。遠因是一九四九年以後，大量教會物業被不同的組織及群體非法佔用。面對這一問題，一九八零年國務院即會同多個部門，頒佈文件敦促各地機關盡促落實宗教組織被佔用的房地產的清還及補償問題。

國務院批轉宗教事務局、國家建委等單位關於落實宗教團體房產政策等問題的報告

國發（1980）188號

各省、市、自治區人民政府、國務院各部委、各直屬機構：

國務院同意國務院宗教事務局、國家基本建設委員會、外交部、財政部、國家城市建設總局《關於落實宗教團體房產政策等問題的報告》現轉發給你們，望認真執行。

落實宗教團體的房產政策，有利於我國天

主教、基督教獨立自主方針的貫徹，有利於同外國宗教勢力的滲透作鬥爭，也是解決宗教團體自養和宗教職業者經濟生活問題的妥善辦法。因此，對這項工作，要從政治上著眼，作為特殊問題來處理。

國務院

一九八零年七月十六日

在此之前，國務院轄下宗教事務局、國家基本建設委員會、外交部、財政部、國家城市建設總局等機構，於當年七月三日發表了《關於落實宗教團體房產政策等問題的報告》（全文見附件）。當中重點提到幾件事。首先，在文件「導論段」當中，清楚指出落實宗教團體房地產政策，是爲了避免「中央關於宗教工作的有關方針、政策不能切實貫徹，政治上產生了不良的影響，同時給國外基督教會和天主教羅馬教廷留下了向我進行滲透的缺口。」文件明確指出宗教團體面臨的嚴峻局面，「目

前，許多地區宗教團體原有的存款已經或即將用盡，……某些違反政府政策法令的現象一直得不到解決。有關地區宗教事務部門提出，恢復和補發文化大革命以來停付和未付的房屋包（定）租費，凍或歸還宗教團體的存款，已成爲當前宗教工作中迫切需要解決的問題。」

因此文件提出三方面的意見。第一點，國家的宗教團體房地產政策涉及「教會的各個單位實行自養」問題。（第一大段）爲此目標，「人民政府除允許教會、廟觀出租房屋外，還免收教堂、廟觀等宗教活動場所和宗教職業者自住房屋的房地產稅。」文件同時嘗試對一九六三年中央批轉《第七次全國宗教工作會議紀要》作出新詮釋，指出「其上下文的整個精神是從解決宗教職業者生活來源和教會經費出發的，並不是斷絕其來源。」（第二大段前段）同時，文件非常關注中央政府的對外形象問題。「特別是中國天主教、基督教會出租的房屋，原來由外國教會所控制，如果由政府房管部門出面接

收這些房產，在我對外關係上可能造成被動。爲此，一九五六年一月十三日外交部和國務院宗教事務局根據一九五四年中央批准外交部黨組關於處理美國在華財產的原則聯合下達的通知中說：『對外國教會房地產的處理，原則上不由政府出面收回，而是隨著宗教界愛國運動的發展，逐漸轉移爲中國教會所有。』：：：如果取消了宗教團體的房租收入，而採用政府撥款解決宗教職業者生活費的辦法，則易造成我們沒收教會房產和「官辦教會」的不良影響，而且嚴重地妨礙自養方針的堅持貫徹，在政治上和對外關係上極爲不利。」（第二大段中段）

文件因此得出重要結論，「如何處理宗教團體的房產和存款，不是一個簡單的經濟問題，而是一個政治問題。」（第二大段末段）因此，文件提出四項解決問題的方法，如下：（第三大段）

1、將宗教團體房產的產權全部退給宗教團體，無法退的應折價付款。其出租部份是繼續採取文化大革命以前由地方房管部門包（經、

定）租的形式，或由宗教團體收回自己經營，可因地制宜，由各地有關部門協商決定。：：：。2、文化大革命以來停付的包（定）租費，應按國家有關規定，實事求是地結算，所收房租，除去維修費、房產稅和管理費外，多退少不補。

3、文化大革命期間被佔用的教堂、寺廟、道觀及其附屬房屋，屬於對外工作需要繼續開放者，應退還各教使用，如宗教團體不需收回自用者，由佔用單位之日起付給租金，房屋被改建或拆建者，應折價付款。

4、文化大革命期間各宗教團體被凍結上交財政的存款由當地財政部門予以退還，被其他單位挪用者應當償還。

該文件由國務院宗教事務局、國家基本建設委員會、外交部、財政部及國家城市建設總局聯合發佈，足見事情的重要性。然而，發佈文件容易，落

實執行卻困難重重。經歷了十三年，落實工作依然未盡完善，個別城市的落實進度不錯，但整體而言，仍欠理想。更有甚者，由於經濟發展促進都市規劃的革新，導致許多城市舊區面對遷拆重建，而過程中教會用地又往往得不見合理的對待。

一九八九年二月，中共中央頒佈特別針對處理天主教會問題的《三號文件》，文件中的第三章「繼續抓緊落實政策，幫助天主教會解決自養問題」，明確闡釋政府當局對天主教會房地產問題的政策。該文如下：

五八年以前，天主教主要依靠房地產收入維持自養。經過歷次政治運動特別是「文化大革命」，天主教的房地產幾乎全部被佔用，經濟來源大量減少，自養十分困難。近幾年來，儘管情況有所好轉，但落實政策的工作進展緩慢。目前，全國和省級天主教愛國團體不得不主要依靠國家財政撥款維持其各項活動。基層教會多數無法自養，愛國神職人員生活非常困

難。這種狀況不改變，不但會影響黨和政府同天主教界人士的關係，天主教愛國團體也難以團結廣大教徒群眾貫徹獨立自主自辦教會的方針。為此，各地應對被佔用教堂及教會房產（包括教堂，修院及其附屬的房屋使用的土地）情況，進行一次認真的清理。凡是按照黨中央，國務院有關政策規定處理了的，不再重新處理；尚未落實的應盡快落實。教會確實需要收回自用的，應堅決退還；一時退不出來，要簽訂退還協議，在佔用期間要給以合理的租金。原房已拆除，改建或變賣而無法退還的，應由佔用單位按照國家有關規定予以合理補償。軍隊佔用的教會房地產，按國發〔1988〕四十六號文件辦理。

各地要積極幫助天主教會拓寬自養的路子，可按照國家的有關規定，允許天主教愛國團體根據自己的條件和力量，興辦以自養為目的的企業和社會公益事業，並從信貸、技術、

稅收等方面進行扶持，給予適當的照顧和優惠。在當前天主教尚無力解決自養的情況下，作為過渡性措施，各級財政部門可適當補助必要的經費。今後，隨著天主教會自養能力的提高，國家可逐步減少補助，最終實現天主教完全自養。

在《三號文件》中，雖然政府承認「一九五八年以前天主教主要依靠房地產收入維持自養」，但他們所認為應該歸還給天主教會的房地產，卻僅限於「包括教堂，修院及其附屬的房屋使用的土地」等等各項。這即是僅僅涉及筆者在本刊今期「編者的話」當中所提及的第一類房地產而已。對於第二、第三、第四類房地產，《三號文件》是隻字不提，反映當局是無意歸還這方面的產業。

到了一九九三年，國務院宗教事務局又發出新的文件，對宗教建築物拆遷的作出新的指引。

《國務院宗教事務局建設部關於城市建設中拆遷教

堂、寺廟等房產問題處理意見的通知》

宗發（1993）21號

各省、自治區、直轄市政府宗教事務局、建委（建設廳）：

最近，一些地方在城市建設中拆遷教堂、寺廟等房屋時出現一些糾紛。處理意見如下：

（一）在城市建設中涉及到教堂、寺廟等房產的拆遷問題，應依照國務院《城市房屋拆遷條例》（以下簡稱《條例》）有關規定辦理，既要服從城市建設的需要，又要維護宗教團體的合法權益。

（二）因城市建設需要拆遷教堂、寺廟等房產時，應根據《條例》和中央、國務院的宗教政策以及有關規定，徵詢當地政府宗教事務部門意見，並與產權當事人協商，合理補償，適當照顧，妥善處理。

（三）對教堂、寺廟等房產，除因城市整體規劃或成片開發必須拆遷外，一般應盡量避

免拆遷。必須拆遷時，在安置工作中要考慮到便利信教群眾過宗教生活的需要。

(四) 需拆遷的教堂、寺廟等房產，如屬文物古跡，按國家關於文物保護的法律、法規處理。

(五) 城市宗教事務主管部門和有關團體，應支持當地人民政府房產拆遷主管部門依法拆遷。

(六) 城市人民政府應加強對拆遷宗教團體和宗教活動場所房屋的領導，做好組織協調工作，保證這項工作的順利進行。

國務院宗教事務局

一九九三年一月二十日

一九九四年一月三十一日發佈的《宗教活動場所管理條例》則只是很籠統地表示宗教活動場所的權益受到保護，其第一條提到，「爲了保護正常的宗教活動，維護宗教活動場所的合法權益，有利於對

宗教活動場所的管理，根據《憲法》，制定本條例。」以及第十七條：「違反本條例規定，侵犯宗教活動場所合法權益的，由縣級以上人民政府宗教事務部門提請同級人民政府責令停止侵權活動；造成經濟損失的，應當依法賠償損失。」

但條例第二條界定宗教活動場所的範圍甚狹，許多在本文前面所述的宗教產業都不在其內，第二條原文如下：「本條例所稱宗教活動場所，是指開展宗教活動的寺院、宮觀、清真寺、教堂及其他固定處所。」到了二零零零四年底公佈，在二零零五年三月一日實行的《宗教事務條例》，才重新正視宗教團體在房地產方面的合法權益，其第五章「宗教財產」有很詳細說明。

第三十條 宗教團體、宗教活動場所合法使用的土地，合法所有或者使用的房屋、構築物、設施，以及其他合法財產、收益，受法律保護。任何組織或者個人不得侵佔、哄搶、私分、損毀或者非法查封、扣押、凍結、沒收、

處分宗教團體、宗教活動場所的合法財產，不得損毀宗教團體、宗教活動場所佔有、使用的文物。

第三十一條 宗教團體、宗教活動場所所有的房屋和使用的土地，應當依法向縣級以上地方人民政府房產、土地管理部門申請登記，領取所有權、使用權證書；產權變更的，應當及時辦理變更手續。……

第三十二條 宗教活動場所用於宗教活動的房屋、構築物及其附屬的宗教教職人員生活用房不得轉讓、抵押或者作為實物投資。

第三十三條 因城市規劃或者重點工程建設需要拆遷宗教團體或者宗教活動場所的房屋、構築物的，拆遷人應當與該宗教團體或者宗教活動場所協商，並徵求有關宗教事務部門的意見。經各方協商同意拆遷的，拆遷人應當對被拆遷的房屋、構築物予以重建，或者根據國家有關規定，按照被拆遷房屋、構築物的市

場評估價格予以補償。

第三十四條 宗教團體、宗教活動場所可以依法興辦社會公益事業，所獲收益以及其他合法收入應當納入財務、會計管理，用於與該宗教團體或者宗教活動場所宗旨相符的活動以及社會公益事業。

第三十五條 宗教團體、宗教活動場所可以按照國家有關規定接受境內外組織和個人的捐贈，用於與該宗教團體、宗教活動場所宗旨相符的活動。

第三十六條 宗教團體、宗教活動場所應當執行國家的財務、會計、稅收管理制度，按照國家有關稅收的規定享受稅收減免優惠。……

第三十七條 宗教團體、宗教活動場所注銷或者終止的，應當進行財產清算，清算後的剩餘財產應當用於與該宗教團體或者宗教活動場所宗旨相符的事業。

整體而言，中國政府對宗教團體的房地產權益問題的處理，現出「馬鞍型」的變化。在一九八零年改革開放的早期，爲了穩定人心，出現「以實利交換忠誠」大原則，很慷慨地「一刀切」歸還宗教團體被佔用的所有類別房地產。

但到了九十年代中期，由於社會發展的需要及地方政府財政上的困難，又出現了《宗發（1993）21號》所指：「城市宗教事務主管部門和有關團體，應支持當地人民政府房產拆遷主管部門依法拆遷。」（第五項）及「城市人民政府應加強對拆遷宗教團體和宗教活動場所房屋的領導，做好組織協調工作，保證這項工作的順利進行。」（第六項）新的潛台語。重點在「拆」而不在「賠」。

進入二十一世紀，由於社會日趨成熟，中國的法律規範邁向國際價值標準，因此在撰寫《宗教事務條例》時，又平衡地照顧宗教團體的利益及整體社會的需要。大致願意確認天主教會在本刊今期「編者的話」中所提四大類房地產的前三類。

綜合而言，中國政府對宗教團體房地產的政策文件，寫得算是不錯。然而，和中國大部份涉及社會民生的政策文件同樣，由於在文化大革命時期及其後的十數年，養成了大量既得利益者在侵蝕社會公眾的合法權益，因此在落實政策時遭到既得利益群體的抵制。中央除非加大力度對既得利益者的非法侵權作出嚴厲整頓外，筆者實在看不到問題在短期內有任何解決的可能性。 □

附錄：《關於落實宗教團體房產政策等

問題的報告》

國務院：

最近期間，一些省、市、自治區黨委統戰部和宗教事務部門陸續反映，原來依靠教會、寺廟房租收入維護生活的宗教職業者，自文化大革命以來因房租收入停止，有些勞動基地也被接收，生活來源

無著，經濟政策長期不能落實，一些地區十幾年來扣發宗教職業者的生活費也未補發，用於正常的宗教活動經費也難以解決，致使中央關於宗教工作的有關方針、政策不能切實貫徹，政治上產生了不良的影響，同時給國外基督教會和天主教羅馬教廷留下了向我進行滲透的缺口。中央（79）十號文件雖然規定「凡屬宗教團體收取房租的，仍應按文化大革命以前的辦法辦理」，而一些地方的房管部門認為，一九六三年中央批轉《第七次全國宗教工作會議紀要》中提到：「教會、廟觀出租的房屋，應按私人出租房屋改造的規定辦理」，因而繼續採取一

九六六年九月一日起停發資本家定息的辦法，對宗教團體出租房屋的包（定）租費停付，至今未予恢復和補發，文化大革命期間被佔用的房屋也不付房租。目前，許多地區宗教團體原有的存款已經或即將用盡，有的存款自文化大革命以來尚未解凍或被其他單位挪用，某些違反政府政策法令的現象一直得不到解決。有關地區宗教事務部門提出，恢復和

補發文化大革命以來停付和未付的房屋包（定）租費，解凍或歸還宗教團體的存款，已成爲當前宗教工作中迫切需要解決的問題。現將主要情況和我們的意見報告如下：

（一）解放以來，中央和國家機關對教會、廟觀的房產曾經制定了一些基本的政策。一九五一年三月五日中共中央關於積極推進宗教革新運動的指示曾明確提出「切實幫助教會的各個單位實行自養」，「替他們想些辦法（由公家佔用的房子給以房租，幫他賣掉一些產業以取得資金，甚至部分減輕其某項捐稅等）」原內務部《關於寺廟房產處理的意見（地字第〇號）》也明文規定「現有僧道管理使用的寺廟房產，不論其自住、出租或作生產福利事業之用，經當地政府審查，仍准其維持原狀、並負保管與修繕責任」。爲了幫助各宗教團體實現自養並維持宗教職業者的生活，人民政府除允許教會、廟觀出租房屋外，還免收教堂、廟觀等宗教活動場所和宗教職業者自住房屋的房地產稅。後來，在我國

實行社會主義改造的總形勢下，許多城市宗教團體出租的房屋逐漸由當地房地產管理局實行包租（或經租），按月付給宗教團體一定的包租和定租費，以維持宗教職業者的生活和一些教堂、廟觀的維修。採用上述政策，對於貫徹中央「有步驟地實現教會擺脫帝國主義影響和經濟關係，把教會變為中國人自治、自傳、自養的宗教事業」的指示，對於擴大宗教界的反帝愛國統一戰線、鞏固宗教界人士和信教群眾走社會主義道路，曾經發揮了積極作用，實踐證明是完全正確的。

（二）對宗教團體出租房屋的社會主義改造，應服從黨對宗教工作的基本方針政策，作為特殊問題處理。一九六三年中央批轉《第七次全國宗教工作會議紀要》所提「教會、廟觀出租的房屋，應按私人出租房屋改造的規定辦理」，其上下文的整個精神是從解決宗教職業者生活來源和教會經費出發的，並不是斷絕其來源。特別是中國天主教、基督教會出租的房屋，原來由外國教會所控制，如果由

政府房管部門出面接收這些房產，在我對外關係上可能造成被動。為此，一九五六年一月十三日外交部和國務院宗教事務局根據一九五四年中央批准外交部黨組關於處理美國在華財產的原則聯合下達的通知中說：「對外國教會房地產的處理，原則上不由政府出面收回，而是隨著宗教界愛國運動的發展，逐漸轉移為中國教會所有。」從實際情況看來，外國教會房地產轉移的條件早已成熟，應明確為中國教會所有。佛教和道教的廟觀及所屬房產為社會所有（僧道有使用和出租權），帶家廟性質的小尼庵為私人所有，伊斯蘭教的清真寺及所屬房屋則為信教群眾集體所有，其性質也與資本主義所有制不同。如果取消了宗教團體的房租收入，而採用政府撥款解決宗教職業者生活費的辦法，則易造成我們沒收教會房產和「官辦教會」的不良影響，而且嚴重地妨礙自養方針的堅持貫徹，在政治上和對外關係上極為不利。因此，如何處理宗教團體的房產和存款，不是一個簡單的經濟問題，而是一個政治問

題，是一項重要的政策。最近中央、國務院批轉的中發（80）二十二號文件中明確指出這個問題要從政治著眼、作為特殊問題處理。

（三）根據中發（80）二十二號文件精神，爲了落實宗教信仰自由政策，落實對宗教界人士的統戰政策，堅持天主教的獨立自主自辦教會和基督教自治、自養、自傳方針，有利於同外國宗教勢力的滲透作鬥爭，對宗教團體房產等問題應採取以下辦法解決：

1、將宗教團體房屋的產權全部退給宗教團體，無法退的應折價付款。其出租部份是繼續採取文化大革命以前由地方房管部門包（經、定）租的形式，或由宗教團體收回自己經營，可因地制宜，由各地有關部門協商決定。包（定）租費仍按文化大革命以前的標準付給，如因房租費降低，房管部門如數支付有困難時，可由當地有關部門協商妥善解決辦法或適當增加宗教事務費予以解決。

2、文化大革命以來停付的包（定）租費，應按國

家有規定，實事求是地結算，所收房租，除去維修費、房產稅和管理費外，多退少不補。

3、文化大革命期間被佔用的教堂、寺廟、道觀及其附屬房屋，屬於對外對外工作需要繼續開放者，應退還各教使用，如宗教團體不需收回自用者，由佔用單位之日起付給租金，房屋被改建或拆建者，應折價付款。

4、文化大革命期間各宗教團體被凍結上交財政的存款由當地財政部門予以退還，被其他單位挪用者應當償還。

如國務院同意上述意見，請批轉各省、自治區和直轄市有關部門執行。

國務院宗教事務局、

國家基本建設委員會

外交部

財政部

國家城市建設總局

一九八零年七月三日