

■ 宗教学研究

论民国佛教界与中国宗教立法

李继武

(陕西省社会科学院 宗教研究所, 陕西 西安 710065)

摘要: 民国时期前后制定了二十多部针对佛教和道教的政策法规, 由于这些宗教法规对佛教极为不利, 佛教界为此进行了激烈的抗争, 从而导致多部宗教政策法规最终被废除或修改。佛教界的抗争贯穿了民国政府宗教政策法规制定实施的全过程, 对民国宗教政策法规的制定和实施起到了重要的推动作用, 在中国宗教立法史上产生了巨大影响。

关键词: 中国佛教; 政教关系; 宗教立法

中图分类号: B948 **文献标识码:** A **文章编号:** 1672-4283(2014)03-0085-08

收稿日期: 2013-11-19

基金项目: 国家社会科学基金项目(13BZJ001)

作者简介: 李继武, 男, 宁夏西吉人, 陕西省社会科学院宗教研究所副研究员。

1911年辛亥革命后, 中国从两千多年的封建帝制政治时代进入了民国共和政治时期。在新型国家政权建立过程中, 原来的政教关系发生了重大变化。如何建立新型的政教关系和宗教事务管理体制, 是民国政府面临的重要问题之一。由于民国初建, 政权不稳, 内战频仍, 社会动荡, 不同宗教背后又牵涉各种复杂的国际、民族等因素, 民国政府虽然制定了一系列的宗教政策法规, 但其主要是针对传统的佛、道教。本文通过梳理和分析佛教界在这些政策法规制定和实施过程中的各种反应, 从而了解佛教界在其中发挥的作用和产生的影响。

一、民国佛教基本状况与宗教政策法规的制定

(一) 民国时期中国佛教的处境与危机

佛教自汉代传入中国, 历经魏晋南北朝的发展, 到隋唐时期达到顶峰, 自宋而后中国佛教本土化和世俗化的趋势日益明显, 元明时期佛教更加衰弱。至清代末年, 中国佛教彻底走向了衰落。清代前期, 由于清政府没有采用明代试经度僧的制度, “对经、律、论一窍不通的僧人居然能混到方丈的地位, 佛门

中鱼目混珠, 僧人素质低下”^{[1]90}。乾隆三十九年(1774), 清政府彻底废除了汉传佛教的度牒制度, “却使僧尼成分的更加复杂, 僧尼情况的更加混乱, 从而为加速佛教的衰亡造成了更为严重的内部因素”^{[2]298}。清光绪二十一年(1895), 湖广总督张之洞撰《劝学篇》, 主张“大率每一县之寺观, 取什之七以改学堂, 留什之三以处僧道。其改为学堂之田产, 学堂用其七, 僧道乃食其三”^{[3]120}。该提议得到了光绪皇帝的准许, 一时全国上下掀起了庙产兴学热潮, 也诱发地方官吏及劣绅恶痞没收寺庙之风气, 各地驱僧毁寺, 时有所闻。此后, 该风潮一直持续到民国末年, 给佛教界带了剧烈的冲击。

清末民初的佛教已是百弊丛生, 再经过各种巨大的社会冲击, 佛教界更呈现一片衰败萧条之相。在佛教的各种弊病中, 最为致命者当属有些大寺庙的住持将十方丛林逐渐变成了子孙庙, 他们不守清规, 把持寺产, 将属于佛教界的公有财产逐渐变成了私人遗产, 师徒相授, 私吞倒卖教产的事时有发生。排挤外来僧众, 在僧伽教育、传播佛教文化和社会服务方面几无作为, 正如蔡元培当时批评所言: “今之佛教徒, 将庙产占为私有, 甚至弃佛教之公益亦不作”^{[4]11}。由此可知, 清末民初的佛教危机, 虽有外在

的原因,但根本上还是佛教内部的堕落衰败所致。书新认为“在乾嘉年间,全国佛教僧侣,号称八十万。民国时代,至少也有二十万众。但能受佛教教育,到民国二十六年,恐怕千分之一也不到,受完社会大学教育的,恐怕万分之一也没有。”^{[5]22}对于当时佛教面临的主要危机,东初总结为三个方面,一为地方官员侵夺庙产,二为耶稣教之扩充破坏佛教,三为新学党之废教主义。^{[6]70-72}打倒宗教和庙产兴学的社会潮流此伏彼起,深陷危机中的佛教界自顾不暇,佛教界内部有识之士一方面疾呼佛教内部改革自强,成立佛教组织,创办佛教刊物,兴办佛教教育,办理慈善事业,另一方面不得不求助政府予以保护。庙产兴学和各种社会势力的凌侵,使佛教内的守旧势力在生存危机面前也不得与佛教改革派合作,革除自身的弊病,增强自身的社会适应能力以求自保。

(二) 民国政府对佛教的态度及其相关政策法规的制定

为了有别于封建帝制国家,民国政府建立之初,就顺应时代潮流,在其宪法性文件《中华民国临时约法》中宣布了“信教自由”、“宗教平等”和“结社自由”等现代国家政治理念。在后来不断修改的各部宪法文件中,对于这些原则未曾动摇。但在整个民国政府统治中国的30多年中,民国政府对佛教的真实态度却并未如其所宣扬的政治理念简单明了。不同时期的执政者针对佛教制定的宗教政策各不相同,一方面是执政者根据其政治需要进行不断调整,同时也有执政者的个人喜好蕴含其中。此外,时代潮流的发展也在其中时隐时现。

孙中山是中华民国的奠基人,其执政虽仅数月,但其政治思想是民国时期的指导纲领,他对佛教的态度对其后继者有重大影响。孙中山在其制定的《中华民国临时约法》第二条明确“人民有信教之自由”。第五条规定“中华民国人民一律平等,无种族、阶级、宗教之区别。”这是中国历史上第一次以法律的形式宣告“信仰自由”和“宗教平等”。此后,民国政府虽然在宗教政策和法规上时有变化,但对于这一基本原则始终未改。孙中山本人虽为基督教徒,但其对佛教基本上持肯定态度,他认为“诸君都知道世界上学问最好的是德国,但是现在德国研究学问的人,还要研究中国的哲学,甚至研究印度的佛理,去补救他们科学之偏。”^{[7]231}孙中山支持佛教会的成立,他在给佛教会的复函中说“贵会揭宏通佛教,提整戒乘,融摄世出世间一切善法,甄择进行,以求世界之永久和平,及众生完全之幸福为宗旨。道衰久矣,得诸君子阐微索隐,补弊救偏,既倡宗风,亦裨世道,曷胜瞻仰赞叹。”^{[8]350}袁世凯作为中华民国第一任大总统,其对佛教只是视为一种社会资源而衡量在不同政治时期如何更好的利用。早在袁世

凯任清朝直隶总督之际,由于庙产兴学运动导致了大量的社会矛盾,光绪帝已经下令禁止提取庙产办学,侵占庙产之风略有缓和,但袁世凯遂上书提出:“臣惟兴学育才为富强根本,军国大计,无逾于斯。直隶学务,经臣竭力经营,现始稍有规模,但终限于财力,赖有不入祀典之庙宇,通融修改,早日告成。其或确载祀典暨僧人手置产业,均不得稍有侵占,俾清界限,余如淫祠,本干例禁,私设庵院,律有名条。又绅民先曾布施,原无殊于善举,或僧众情殷报效。未便令其向隅者,均由公正绅耆分投筹办,应请悉仍其旧,以昭大信”^{[9]431}。就是袁氏这样一道上奏,使得此前的禁令再次网开,全国各地再次纷纷侵占庙产,佛教界损失惨重。袁世凯作民国大总统之初,迫于压力,准许中华佛教总会的合法存在。但是随着袁世凯自觉根基已稳,意欲称帝之时,其对佛教的专横心态就暴露无遗。1915年,发布《管理寺庙条例》,对佛教作出了极为苛刻的管理要求,并宣布解散中华佛教总会。此后的北洋政府执政者对佛教的态度基本上与袁世凯一脉相承,继续承认该条例效力并取缔各种佛教组织。

南京国民政府成立后,蒋介石作为民国时期主政时间最长的政府首脑,对民国佛教的发展有巨大影响。蒋介石虽出身于佛教居士之家,但对佛教却并无特别好感,他曾对冯玉祥表露“佛教在中国势力甚大,且阻碍中国进步,使中国人成为自私自利之人”^{[10]141}。1927年革命军对寺庙教堂均有破坏,蒋介石下令“嗣后外人所有教堂学校住宅等处,凡我军队均应加以保护,不得任意占住,如敢故违,一经查明,定即严惩不贷”^{[11]67}。由此可见,蒋介石对佛教和基督教的态度。1930年,蒋介石皈依基督教,进一步表明其宗教倾向性。况且在蒋介石身边还有冯玉祥、孔祥熙等大量的基督教徒担任政府要职,这对民国政府的宗教态度也有着重大影响,他们对佛教的基本态度为既不强行取缔,也不尽力保护,任其自生自灭。

民国时期宗教政策的基本方针是“信仰自由”和“宗教平等”,且该方针为当时宪法性文件所确认,但是在具体政策落实和法规制定时,无论“信仰自由”抑或“宗教平等”都很难得到贯彻执行。首先,作为传统意识形态组成部分的汉传佛教在当时势力较大,新的共和政府对其必有防范之心,尤其不愿全国佛教界组织起来,故屡次阻挠全国性的佛教组织,甚至蛮横解散全国性的佛教组织。其次,基督教有西方列强为后盾,民国政府的历任首脑都希望能得到列强扶持,故对基督教持放任状态;再次,藏传佛教和伊斯兰教因为关系到西藏、青海、蒙古、新疆等边境少数民族问题,民国政府更是一筹莫展。所以民国政府的宗教政策则更多的是针对佛道教,

信仰自由和宗教平等实难得到贯彻落实。

除了宪法性文件中的原则性条款外,民国政府前后共制定了30多部专门的宗教管理法规,其中涉及其他宗教仅有几部无足轻重的法规,而专门针对佛道教的法规却有20多部。其中北洋政府时期制定的主要有《关于保护佛教僧众及寺庙财产的令文》(1912年11月)、《寺院管理暂行规则》(1913年6月)、《管理寺庙条例》(1915年8月)、《修正管理寺庙法令》(1921年5月)、《著名寺庙特别保护通则》(1921年11月)等。南京国民政府制定的法规更多,主要有《寺庙登记条例》(1928年9月)、《废除卜筮星相巫覡堪輿办法》(1928年9月)、《神祠存废标准》(1928年10月)、《寺庙管理条例》(1929年1月)、《监督寺庙条例》(1929年12月)、《令禁止幼年剃度》(1930年)、《寺庙兴办公益慈善事业实施办法》(1932年9月)、《佛教寺庙兴办慈善公益事业规则》(1935年)、《寺庙登记规则》(1936年)等等。可以看出,这些法规主要是针对寺庙财产作出的规定,而且很多法规是经过了儿废几立,这也反映了民国时期政府围绕佛教管理的立法做过较多的调整,佛教界在当时宗教政策法规的制定和调整过程中发挥了重要作用,形成了较大影响。

二、佛教界对信教和结社自由等宪法权利的争取和维护

辛亥革命后,孙中山以中华民国临时大总统名义颁发的《临时约法》中明确规定了国民有信教自由、宗教平等、结社自由等条款。但随着国内轰轰烈烈反宗教运动的开展,对这些条款能否在新修的宪法文件中被保留有很大影响。1917年,基督教徒徐谦以宪法草案中没有列入信教自由条款为由,联合所有的信教人士,发起成立“信教自由总会”。该组织得到国内宗教界一致拥护,佛教、道教、伊斯兰教等都参加了该组织。由于声势浩大,最后迫使宪法草案中再次列入信教自由的条款^{[12]43}。虽然当时反宗教运动主要是针对基督教,但是佛教界也清醒地意识到反宗教运动最终也会反到佛教头上来,所以积极参与了这次运动,为争取宗教信仰自由确立了宪法依据。后来,佛教在抗争民国政府限制佛教建立组织和侵犯寺庙财产过程中,这些宪法条文是最基本的“护身符”,且民国政府也因此被迫不断地废止或修改各种宗教法规。

民国政府建立前后,佛教界满怀热情,有些僧人大力宣扬共和制度和三民主义,有些僧众甚至直接参与了推翻清政府的革命运动。民国政府建立之初,尤其是将“信教自由”和“宗教平等”“结社自由”等写入宪法性文件之后,佛教界希望新的国家政权能给衰败的佛教带来生机,同时也对其保护寺

庙财产和整理僧制寄予很高期许,但随着民国政府具体宗教政策法规的出台,佛教界发现一切并非如他们所想象。民国政府针对佛教的各种钳制和压迫手段开始逐步实施,佛教界对民国政府的抗争也就此开始。

正如东初所说“辛亥革命,临时政府成立,举国欢腾,一时改革运动甚嚣尘上,受宗法社会思想影响最深的中国佛教,也因此发出强力革新之要求,纷纷组织团体,以适应时机。”^{[12]13}当时,佛教界的组织如雨后春笋,“佛教大同会”、“佛教会”、“佛教协同会”以及“中华佛教总会”等佛教团体纷纷成立,而且得到了临时大总统孙中山的肯定和鼓励。后来,经过协调,这些佛教团体都吸收到全国统一的“中华佛教总会”之中。袁世凯成为中华民国大总统后,其独裁之心日渐显露,对各种社会团体极为警惕,且有掠夺寺庙财产之心,更不愿意承认“中华佛教总会”这类宗教团体成为他施政的障碍。当时的北洋政府纵容地方政府和军警大肆侵夺寺庙财产,佛教亟需组织保护。为了使“中华佛教总会”获得合法地位,1913年底,敬安法师北上进京交涉此事,但因遭到内政部官员杜关的训斥侮辱,含愤而亡。此事激起了全国佛教徒的极大愤慨,袁世凯迫于社会压力,勉强承认该组织的合法性。“八指头陀(敬安)为保护寺产而牺牲,这给当时佛教界一个严重的警告,佛教非力求改革不能生存,几乎为全体僧徒所共认。”^{[12]28}同时,佛教界对民国政府的热切期望也被浇灭。1915年,袁世凯政府颁发《管理寺庙条例》明确取缔“中华佛教总会”,使得中国佛教界再次陷入了一盘散沙的无组织状态,这也是北洋政府为进一步侵夺庙产做准备。佛教失去全国性统一组织的保护后,全国驱僧夺寺事件日增,处境更为艰难,章嘉呼图克图、觉先静波等力图维系佛教,成立“中华佛教会”。1918年,北洋政府再次命令取消“中华佛教会”。由此可见,非独袁世凯,其继任者都不愿意全国性的佛教组织存在,宪法文件中的结社自由等条款也只是摆设而已。

但是,佛教界已认识到没有组织的佛教将会被时代潮流所吞没,故并未因受到阻挠和挫折而放弃佛教组织的建设。沪浙等地僧众不断派代表向政府请愿,同时筹备设立“中国佛教联合会”。此外,全国各地佛教界纷纷成立地方性佛教组织来应对民国政府的压制。武汉、长沙、北京、枝江、武昌、广州等城市相继成立了佛教会等组织,省级佛教组织如湖南佛教会、河南佛教联合会、黑龙江佛教会也逐步建立。与此同时,佛教居士界也加入到组织居士团体维护佛教的运动之中。从1918年上海佛教居士林成立之后,各地佛教居士组织不断涌现,这是对佛教界组织建设的有力支持和呼应。南京国民政府建立

以后,经过十多年社会变革洗礼的佛教界略有起色,佛教内部革新力量也日益成长,地方佛教组织逐渐巩固,民国政府对佛教的蛮横武断态度有所收敛。经过太虚等佛教界领袖的积极努力,1929年7月,中国佛教会获得内政部批准,这是从1913年以来中国佛教再次拥有了合法的全国性佛教徒组织。

佛教组织建设目的是为了促进佛教自身的改革和发展,更好地维护佛教利益,这是宪法赋予宗教的权利,但民国时期佛教组织的建设过程却是佛教界反抗政府压制和争取权利的过程。从北洋政府无理阻挠佛教组织成立并多次强制取缔佛教组织,到南京民国政府时期一再迁延之后才勉强承认全国性佛教组织的合法性,这也反映了民国宗教政策的微妙变化过程。在这个过程中,佛教界的不懈努力和抗争起到了重要作用,同时也促使佛教在挫折和打击中不断自新和发展。中国佛教会成立以后,为中国佛教界的革新发展和权益维护发挥了重要作用。在中华佛教总会成立之前,全国各地驱僧毁寺,侵夺庙产的事件此起彼伏。中华佛教总会成立后,因有总会的呼吁和交涉,这类风潮略有平息。中华佛教总会被取消后,该风潮再次刮起。中国佛教会成立后,其对佛教权益的保护较前者更加有力,多次代表佛教界与政府交涉,对民国政府佛教政策法规的制定和调整有重大影响。

三、佛教界对寺庙管理法规的抗争与影响

(一) 北洋政府时期

民国初期的北洋政府政治体制变换频繁,军阀混战,社会动荡,各种社会矛盾集中爆发,宗教管理问题也时时困扰执政者。故北洋政府制定了一系列宗教政策法规,其中有关佛教的政策法规又是其中争议最大、变动最多者。北洋政府相继制定了《寺院管理暂行规则》(1913年)、《管理寺庙条例》(1915年)、《修正管理寺庙条例令》(1921年)、《著名寺庙特别保护通则》(1921年)等法规。但因时局混乱,清末“庙产兴学”之风延续,全国各地军队、警察、社团及学校等“攘夺寺产、销毁佛像”等恶性事件不断发生。当时北洋政府对于佛教的保护缺乏诚意,诸种法令名为保护管理,实则箝制。加之政策法规本身存在诸多漏洞,为地方觊觎庙产留下了可乘之隙,引起了佛教界的强烈抗争,最终导致这些法规很快被废止或修改。

1913年10月,内务部订定“寺院调查表”和“寺院财产调查表”对全国寺院进行摸底排查,以便制定管理方案,实则加强控制寺产。该令首次提出了寺庙公产、私产的区别管理,引起了佛教界的一致反对,佛教界通过组织和个人以各种方式对政府行为予以批评和抵制。《中华佛教总会公函》称“阅礼

俗司通行各省公文,凡寺庙关于行祝典,及年远无碑可考,又寺宇半存半废,以及布施建设者,皆属之公产。仅由寺僧自出己资,或独力募化,为私产。已遍行各省,刻日清查具报。此事实行后,僧界将立召破产之祸,而骚扰更不堪设想。”^[13]该文指出政府觊觎寺产之野心和该令执行的严重后果。象先法师撰《敢问内务部》云“《约法》虽载有人民有保有财产之自由,人民有信教之自由,及中华民国人民一律平等,无种族、宗教、阶级之区别。然佛教财产,我国素有拨为地方共有之习惯,不得即准之《约法》云云。其显违《约法》,谓《约法》为不足准,足令人大骇,况援引习惯,又不问此习惯所从出及良否,明明启社会攘夺之恶风也。”^{[14]485-486}其从法理的角度对内务部践踏《约法》,置法律于不顾的寺产公私之区分提出了质疑。由于佛教界的强烈反对,该令的实施最后不了了之。

1913年6月20日,北洋政府内务部颁布了《寺院管理暂行规则》,这是民国时期制订的第一部寺庙管理的法规,但被称之为“我国寺庙单行法规之嚆矢”^{[15]109},该规则主要规定:寺院财产管理由其住持主之,寺院住持及其他关系人,不得将寺院财产变卖、抵押或赠予人,但因特别事故,行呈请该省行政长官经其许可者不在此限;依法应归国有者,须由该省行政长官呈报内务总长并呈请财政总长交国库接受管理等。^[16]该规则尽管存在诸多问题,但也具有一定的积极意义,它废除了清末以来流行的拨提庙产兴学办法。此外,规定私家独自建立的寺庙不在此限,这有基于约法保护人民私有财产的意义,是共和与专制时代的另一差别。该规则颁布后,再次将寺庙财产置于地方官吏管理之下,无疑又开启了地方官吏与土豪劣绅互相勾结侵夺庙产之路。吉林、湖南、广东、江苏、河南等省,都相继发生了没收或拍卖寺产的风潮。由于其内容不仅不能更好地保护佛教,而且对佛教寺产财权有明显的限制和剥夺之义,故遭到了佛教界的一致批评和抗议。明复法师认为,规则仿制于1911年日本在韩国颁布的《寺刹法》,而后者是日本殖民者为控制韩国佛教界而制,北洋政府的立法动机亦复如是。^{[17]98-99}该规则虽有保护寺院财产的内容,但主要意图则是将寺院财产转化为“公产”,最终控制在政府手中。在时为国务总理,又为佛教居士的熊希龄强力干预下,1913年10月1日,内务部被迫给各省都督及民政长官发文,切实保护祠庙。由于佛教界对该规则的不断批评和抵制,迫使北洋政府又出台新的法规来替代。

1915年10月,袁世凯以大总统令发布《管理寺庙条例》,共6章,31条。该条例条款数量较多,内容涉及范围较广,在我国宗教立法史上有重大影响。《管理寺庙条例》虽然是对之前政策法规的进一步

完善,但是其内容不切合佛教实际,很多条款甚至将寺规、僧道继承等教内问题纳入其中,且对寺僧箝制严苛,已经超越了管理的范畴。同时明令取消中华佛教总会这一全国性佛教组织,使中国佛教再次陷入一盘散沙,任由各种势力宰割侵袭的境地。因该条例中存在诸多漏洞,地方政府很难遵照奉行。

《管理寺庙条例》公布之初,即有北京释觉先等指摘疵谬,以印刷品散布各寺庙僧道,并联合22省僧众领袖50余人具名向国会请愿,要求废止。释圆瑛发表《论管理寺庙条例应取消》一文指出“依据《民国约法》,宗教一律平等,凡国内所有佛教徒佛教产业,应同天主、耶稣各宗教一律保护,政府官厅不得越格取缔,地方人民不得妄行干涉,应请求明令宣布取消《管理寺庙条例》,佛教与各宗教得受同等待遇,方与《约法》不相抵触。”^{[18]22}此外,还有释宗仰《管理寺庙条例驳议》、太虚《叠次呈请内务部修改之呈文》及《条陈说明》等文章,反对《管理寺庙条例》之颁布与实施。东初法师甚至将该条例比拟为袁世凯政府卖国的“二十一条”。《管理寺庙条例》的颁行引起了佛教界的一致反对,但北洋政府我行我素,于1919年重行公布《管理寺庙条例》,并指责民国六年由章嘉、静波等请立之“中华佛教会”与法令抵触,予以废止。佛教界一方面发文抨击《管理寺庙条例》,同时多次向众议院请愿,要求废止该条例,最终使众议院通过了该请愿案,但因张勋复辟解散国会,使这些努力付诸东流。1921年,佛教界再次请程德全大总统徐世昌,要求废止或修改该条例,方有后来的《修正寺庙管理条例》出台,修正条例对佛教界的钳制略有缓和。至此,经过佛教界多年持续的努力,终于使一部宗教事务管理条例得以修改,对佛教界的压迫有所放松,使北洋政府与佛教界的关系趋于缓和,也给深陷苦难中的佛教界得以喘息的机会。但政府对佛教寺庙的管制角色依然故我,仍以管理者和指导者自居,而且对寺庙财产的处分权利的监管也并未有本质的变化。

对于《修正寺庙管理条例》的颁行,佛教界也有一部分僧众表达了欢迎的态度,如印光法师在《大总统教令管理寺庙条例跋》中说“九年秋,程雪楼居士察其利害,又以意见书面呈大总统,既蒙俞允,批交内务部集议。十年春,方始修正为二十四条,详审斟酌,有利无弊。仍呈请大总统,以教令公布施行。”^{[19]7-8}但也有僧众认为修正条例尚有诸多难尽人意之处,太虚法师于1921年秋冬作《修改管理寺庙条例意见书》,对条例逐条予以解读并提出了自己的修改意见。《修正寺庙管理条例》的颁布是全国佛教界多年努力抗争的结果,虽然其并未从根本上改变北洋政府对佛教的监督 and 管制的态势,但与原条例相比,还是有很大进步。对于刚从高压状态

下得以缓解的佛教界而言,则是宗教立法的一大进步。

(二) 国民政府时期

相对于北洋政府而言,南京国民政府对佛教较为宽容,制定的相关政策法规整体来看较为温和,但也有个别法规对佛教比较严苛。综观1927年到1937年日本全面发动侵华战争以前,南京国民政府与佛教界始终保持着一种既合作又对抗、既妥协又监管的关系。佛教界与政府的这种冲突与调适,始终贯穿于整个南京国民政府统治时期。^{[20]1}1927年4月,南京国民政府成立后,进一步加强了对宗教的控制,期间先后制定和颁布了二十多部有关宗教的政策法规,其中与佛教有关的主要有《寺庙登记条例》《寺庙登记规则》《神祠存废标准》《寺庙管理条例》《监督寺庙条例》《寺庙兴办公益慈善事业实施办法》等,影响最为深远者当属《寺庙登记条例》和《监督寺庙条例》。这些法规虽仍有各种缺点和不足,但对我国宗教立法史具有重大影响,而且佛教界对这些法规制定和实施产生了重要影响。

南京国民政府成立后,由于国民革命、破除迷信、庙产兴学等社会潮流导致的侵夺庙产、捣毁佛像、焚烧经书等事件此起彼伏,再次深陷危机中的佛教强烈要求国民政府承担保护合法宗教的责任,各地方政府也因处理庙产纠纷于法无据而致电中央要求尽快制定相关法规。为了平息纠纷,稳定社会,制定相关法规刻不容缓。1929年1月,民国政府颁布了《寺庙管理条例》,该条例不分章,共21条。因该条例是将北洋政府的《修正管理寺庙条例》略加修订而成,其中有11条内容照搬修正条例,而修改部分的内容对佛教非常不利,主要有四点:第一,再次赋予政府“因人废寺”的权力;第二,对寺庙办理公益事业作出了强制性规定,且将寺庙一切公益事务的处理权交给了委员会;第三,改变了以往寺庙财产的管理方式,将僧道管理寺庙财产的权利基本剥夺而交给“保管委员会”,而该委员会又由政府人员把持;第四,加入了僧道必须学习党义,遵从党制的内容。从该条例内容来说,的确是民国宗教立法上的一次大倒退。

《寺庙管理条例》一经颁布,就引起了全国佛教界的强烈反对,而且由于条例本身存在重大漏洞和矛盾之处,自公布以后,各地庙产纠纷更加严重,呈请修改者,不一而足。浙江省佛教会呈内政部请确定寺产所有权。四川佛教团体联合全省19758座寺庙,通电力诋新颁《寺庙管理条例》10种不合法,誓不承认^[21]。国民政府不得不将条例送立法院修正,而所有寺庙事项,一律保持现状,停止处分,不久《寺庙管理条例》废止。该条例刚颁布就被迫停止实施,这在立法史上比较少见,而导致该条例短命的

根本原因是条例本身的不完善,但直接原因则是佛教界的强烈反对。由此可以看出,佛教界在民国政府宗教立法过程中产生的作用日益增大。

1929年12月,国民政府立法院第63次会议通过并颁布了《监督寺庙条例》,废止了《寺庙管理条例》,其为十余年来佛道寺庙之最高法律。《监督寺庙条例》仅仅13条,主要内容围绕庙产监督,其内容虽有监督之义,但删除了以往对佛教庙产构成直接威胁,容易引起庙产纠纷的内容,同时对佛教活动和身份要求也较宽松。其立法旨意主要是庙产属于寺庙,住持行使管理权,处分权属于教会,监督权属于政府。《监督寺庙条例》也的确减轻了政府对佛教的压迫,同时也因其过于简略而致使各种庙产纠纷的解决缺乏直接性的法律依据,因此围绕这一条例的适用,形成了大量的司法解释和判例。《监督寺庙条例》公布后,大理院先后对其第3、6、8、10条进行了相应的解释和详细的规定。此后,国民政府又专门发布《国府行政院重申保护寺庙令》进一步加强寺产保护。“查保护寺庙,法有明文,且经政府通令有案,乃迭据报告,各地仍常有军警占据,或地方机关团体,或个人任意侵夺情事,似此玩忽法令,殊属不合,兹经本院第一一九次会议决议,关于寺庙财产保护事宜,除依照《监督寺庙条例》,以庙产兴办公益或慈善事业外,军警及其他机关团体或个人不得任意侵占,应由内政、军政两部分别通行,各省市府,及各军队军事机关遵照。”^{[22]67}

佛教界对该条例基本上持肯定态度,但也有人认为该条例对佛教缺乏积极整顿之意,只是任其自生自灭而已。但与以往各种寺庙管理法规相比,其进步之处也是相当明显。首先,这是民国建立之后效力最高的一部关于佛教的宗教法律。其次,它改变了过去立法中总有威胁佛教庙产条款的惯性,减少了政府插手寺庙财产的机会。再次,明确了住持、教会和政府各自在寺庙财产权问题上的分工。从以上各方面来看,在民国政府后期,对于佛教的保护还是有较大进步,尤其在《监督寺庙条例》颁布后,政府对寺庙财产的保护日益加强,佛教界对该条例也是持认同态度。在这一条例实施过程中,得到了佛教界的遵守和拥护,该条例在台湾一直沿用至今。

四、佛教界对寺庙登记和兴办慈善事业法规的影响

(一) 在寺庙登记法规实施中的抵触与配合

寺庙登记是寺庙管理的前提和基础性工作,故民国政府为了有效管理寺庙,曾多次进行寺庙登记。但由于种种原因,这些登记活动最终大多无果而终。早在北洋政府时期,内务部于1913年曾制定“寺院调查表”与“寺院财产调查表”,要求各地分别填列,

报送内务部,但地方报送者寥寥无几。南京国民政府成立后,寺庙调查登记事宜再次提上议事日程。南京国民政府分别在1928年、1936年和1942年进行了3次寺庙登记活动。在1928和1936年两次登记活动中,还为此专门颁布了相关的法规。由此可见,南京国民政府在寺庙登记方面还是做了大量的工作和努力,但由于种种原因,始终未能达到对全国寺庙有一个全面准确的调查结果,其中佛教是否配合、协助是其中最重要的因素之一。

作为主管机关,内务部主动要求对寺庙进行全面登记,有些地方政府早就开始了自主性的寺庙登记工作,如上海在1927年10月就制定了《寺庙注册暂行条例》,同年12月,浙江省也公布了《寺庙财产登记暂行条例》。与此同时,由于庙产危机的不断冲击,佛教内部也有庙产调查登记的需求和呼声,太虚法师曾倡议“由各县佛教会速为严密之寺产调查与僧徒调查,制成统计,以为整理之所本”^[23]。当然,佛教界内部也有反对登记者,如闻兰亭、可成等认为佛教会的最要紧的工作是对外交涉,而不是对内管理。虽然各级政府和佛教界对寺庙登记的动机不同,但是摸清寺庙情况的需要基本一致。

1928年10月2日,内政部公布了《寺庙登记条例》,对寺庙的登记范围、登记事项、登记机关、登记程序、登记时限等作出了明确规定。因《寺庙登记条例》的规定尚存在不周全之处,全国各地依条例奉行,然多有误解。但最主要的是《寺庙登记条例》颁布后,各地借废除淫祠神像为由,任意毁灭、侵占寺院,引起了佛教界的恐慌和抵制。不得已,内政部又颁布《内政部禁止任意毁灭神祠》,不准民众对应存神祠任意毁灭。为了平息因破除迷信引发的摧毁寺庙之风,内政部又于1928年底颁布了《神祠存废标准》,“规定神祠存废标准,通令凡应废之淫祠神像限期由各祠自行消灭,向有佛神合祀之庙亦应分别纠正,不得任人民自行处分。所应存之寺庙,并力予保护,以彰扶正黜邪之至意”^[24]。该标准的公布不仅没有阻止毁庙之风,而且致使此风愈演愈烈,大量应存祠庙被任意捣毁,同时也波及很多佛教寺院和佛像,引起佛教界人士的极大不满和恐慌,纷纷致电中央要求制止。1929年1月21日,内政部颁发部令,禁止民众擅自处分寺庙,并呈请国民政府采取补救办法。在这一过程中,佛教庙产受到了较大的冲击,寺庙登记活动也受到了很大影响。加之由于不断发生的侵夺寺产事件,致使很多寺庙心存顾忌,不愿如实填报庙产情况,有些地方的住持由于文化程度较低,没有能力完成登记申报工作等等,各种原因最终导致这次登记活动直到1935年尚未完成。这次寺庙登记活动最终无果而终,《寺庙登记条例》也就形同虚设。

由于第一次庙产登记活动没有完成,内政部于1935年再次着手进行新一轮的庙产登记活动。内政部也意识到第一次登记活动未能完成与《寺庙登记条例》本身有关,于是首先对此条例进行了修改。新登记规则颁布之初,因得到了中国佛教会的支持和配合,因此工作有一定的进展,但由于当时国民政府的行政效率普遍低下,工作进展整体缓慢,后又爆发了抗日战争,这项活动再次被迫中断。后来,1942年内政部再次提出了庙产登记事宜,但由于种种原因,南京国民政府终究未能圆满完成一次全国寺庙登记活动。由此可见,能否与佛教界达成共识是国家宗教政策法规有效实施的重要因素,如果缺乏佛教界的基本认同,最基本的登记工作都难以实施。

(二) 在兴办慈善事业规定中的突破

国民政府时期,监督保护寺庙财产之余,还责令佛教界“以兴办公益及慈善事业之义务”,对于不履行义务者,更予以严厉之制裁,但因条例规定过于简单,且未得到僧众的支持,最终难以施行。1932年9月,内政部公布施行《寺庙兴办公益慈善事业实施办法》,遭到佛教界僧众的一致反对,反对理由主要有以下几点:首先,内政部对清真寺的寺产、喇嘛庙的庙产、基督教堂的教产等都没有规定必须兴办慈善事业,唯独要求佛教的庙产用来兴办慈善事业,是公然的宗教不平等;其次,除了江浙等地的大寺,佛教寺庙大多数都依靠经忏活动维持生计,并没有多余的钱财办理慈善事业;再者,即使有能力办理,也只能倡导而不宜用强迫的方式;再次,佛教很多庙产被提取兴办学堂或被侵夺而未归还,因此要求政府先追回这些被侵夺的庙产之后再兴办慈善事业。当年10月,中国佛教会递交了《呈行政院、内政部请修正寺庙兴办公益慈善事业办法由》文书,对该办法的公布表示了明确的反对意见,同时呈文对慈善事业管理委员会的组织极为不满。此外,认为办法中规定的缴纳善款的数量比例不符合现实情况,难以实施。^{[25]301-303}大醒法师撰文《评佛教寺庙兴办慈善公益事业规则》对该规则予以驳斥。在佛教界一片反对声中,该办法只能暂停实施。

1934年9月,中国佛教会拟订《佛教寺庙兴办慈善公益事业规则》,经内政部修正后,呈交行政院核准,由内政部备案,并通行各省市。因该规则为佛教会自己拟定,比较符合实际情况,因此得到了佛教界的认可和支持,其实施效果较为明显。该规则的制定和实施也是一次由教界制规、政府颁行的立法方式的成功尝试,反映了民国时期的佛教界由最初被动地抗争民国政府的政策法规到主动制定管理规则配合支持政府工作,为社会服务,这是一个重要的转折点。这既是民国政府基于佛教界不断抗争对政

策进行调适的结果,也是佛教界通过自新和发展而逐步获得自主、自信的体现。

五、结 语

从以上情况来看,民国时期佛教界在政府宗教政策法规制定过程中发挥了重要作用。虽然这些作用的发挥过程主要是为了保护自身的利益而进行的被动抗争,但也正是这种坚持不懈的努力和抗争,最终推动了民国宗教政策法规的制定和实施在曲折和艰难中不断取得进步。由此而言,民国时期佛教界对民国宗教政策法规制定产生了重大影响。

首先,佛教团体的成立推动了民国佛教界的团结和发展,也推动了民国政府对宗教信仰自由、宗教平等和结社自由等宪法权利的落实。虽然民国宪法条款中明确规定了信教自由、宗教平等和结社自由,但由于当时的现实情况和执政者的主观认识等条件的限制,民国政府并未准备认真落实这些宪法条款。正是由于佛教界坚持不懈地努力,最终使这些写在宪法性文件中的纸上权利兑现成为现实的权益。

其次,由于佛教界强烈的抗争,使得民国政府不断地调整其宗教政策并修改或废除相关的宗教管理法规,从而推动了民国宗教立法的不断进步。从北洋政府到国民政府,前后颁布了二十多部宗教法规,这些宗教法规基本上都是在佛教界的强烈抗争中被废止或修改。纵观这些宗教管理法规,每次的废止或修改都是一次小小的进步,但从最早的《寺院管理暂行管理规则》到最后的《监督寺庙条例》之间,则是一次非常大的进步。民国的佛教界犹如推着石头上山的西西里佛,最终将民国的宗教政策法规这块石头推离了自己的头顶。

最后,在佛教界与政府长期抗争的过程中,双方都学会和接受各种抗争的方式。如佛教界在促使废止了政府制定的《寺庙兴办公益慈善事业实施办法》后,主动制定《佛教寺庙兴办慈善公益事业规则》并获得了政府的确认和施行,这是民国佛教界和政府双方的一次巨大的角色突破和进步。

[参 考 文 献]

- [1] 杨健. 清王朝佛教事务管理[M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2008.
- [2] 郭朋. 明清佛教[M]. 福州: 福建人民出版社, 1982.
- [3] 张之洞. 劝学篇·设学第三[M]. 李忠兴, 评注. 郑州: 中州古籍出版社, 1998.
- [4] 蔡元培. 佛学与佛教及今后之改革[M]//蔡元培全集: 第6卷. 杭州: 浙江教育出版社, 1998.
- [5] 书新. 开国时期佛教与佛教徒[M]//张曼涛. 现代佛教学术丛刊: 第86册. 台北: 大乘文化出版社, 1978.
- [6] 东初. 中国佛教之重建[M]//张曼涛. 现代佛教学术丛

- 刊: 第 86 册. 台北: 大乘文化出版社, 1978.
- [7] 孙中山. 三民主义·民族主义[M]//孙中山全集: 第 9 卷. 北京: 中华书局, 1986.
- [8] 孙中山. 复佛教会函[M]//孙中山集外集. 上海: 上海人民出版社, 1990.
- [9] 宫中档光绪朝奏折: 第 21 辑[M]. 台北: 台湾故宫博物院, 1975.
- [10] 中国第二历史档案馆. 冯玉祥日记: 第 5 册[M]. 南京: 江苏古籍出版社, 1992.
- [11] 蒋介石严令保护教堂[J]. 真光, 1927(3).
- [12] 东初. 民国肇兴与佛教新生[M]//张曼涛. 现代佛教学术丛刊: 第 86 册. 台北: 大乘文化出版社, 1978.
- [13] 中华佛教总会公函[J]. 佛学丛报, 1913(4).
- [14] 象先. 敢问内务部[J]. 佛教月报, 1913(2).
- [15] 内政部年鉴编纂委员会. 内政年鉴: 第 4 册[M]. 上海: 上海商务印书馆, 1936.
- [16] 寺院管理暂行规则[J]. 政府公报(第 403 号), 1913.
- [17] 明复. 中国僧官制度研究[M]. 台北: 明文书局, 1981.
- [18] 释圆瑛. 论管理寺庙条例应取消[M]//百年高僧大德丛书——圆瑛大师文汇. 北京: 华夏出版社, 2012.
- [19] 释印光. 修正管理寺庙条例书后[J]. 佛光月报, 1923(1).
- [20] 陈金龙. 南京国民政府时期政教关系[M]. 北京: 中国社会科学出版社, 2011.
- [21] 四川佛教团体力争寺庙条例之激昂[J]. 海潮音, 1929(3).
- [22] 民国佛教文献期刊: 第 58 卷[J/OL]. 北京: 全国图书馆文献微缩复制中心, 2008.
- [23] 太虚. 评监督寺庙条例[J]. 海潮音, 1930(1).
- [24] 内政部颁布寺庙登记条例[J]. 海潮音, 1928(9).
- [25] 呈行政院内政部请修正寺庙兴办公益慈善事业办法由[J]. 中国佛教会会报, 1932(9).

[责任编辑 介永强]

Chinese World of Buddhism and Religious Legislation in the Period of the Republic of China

LI Ji-wu

(*Institution of Religion, Shaanxi Provincial Academy of Social Sciences, Xi'an 710065, Shaanxi*)

Abstract: In times of the Republic of China, more than twenty policies, laws and regulations were introduced to Buddhism and Taoism. As these religious laws and regulations were extremely disadvantageous to Buddhism, the Buddhist circle launched very fierce resistance, which led to the abolishment of many religious laws and regulations. The Buddhist resistance went through the whole course of Government's formulating and implementing religious laws and regulations, playing an important role in the course and having enormous influence on Chinese history of religious legislation.

Key Words: Chinese Buddhism; relationship between politics and religion; religious legislation