

# 民国初期的佛教政策及寺院财产管理

纪华传

佛教寺院财产的管理问题，这是中国历代佛教政策的重要内容之一。北洋政府时期政权变动频繁，军阀混战，各种社会矛盾集中爆发，宗教管理问题也时时困扰当局执政者。由于自身的财政压力所以政府对佛教的寺产时存觊觎之心，佛教事务的管理的重心也主要在佛教寺院财产方面。在佛教管理机构设置上，盛行于封建帝制时代的僧官制度被废止，佛教事务由内务部礼俗司管理。与此同时，政府制定了一系列的宗教政策与法规，将佛教事务的管理纳入到法律管理的轨道，但是佛教寺产的归属问题依然未得到解决。本文从宗教政策的变化、宗教管理机构的设置以及《寺院管理暂行规则》的颁布等几个方面，探讨了民国初期的佛教政策以及政府对寺院财产的管理。

关键词：民国初年 佛教政策 寺院财产 宗教法规

作者 纪华传，中国社会科学院世界宗教研究所研究员、博士生导师，中国社会科学院佛教研究中心常务副主任。

民国时期，中国政治体制发生了两千多年所未遇的历史剧变，作为旧时代社会文化形态之一的佛教，也面临着新的挑战 and 生存困境。尤其是佛教寺产的归属问题在中国历史上一直缺乏全面的法律规定，这为民初屡屡发生地方官吏、社会士绅、学校师生、乡村民众等打着反宗教、反迷信的旗号侵占寺庙权益创造了机会。民国政府一方面顺应世界潮流宣告宗教自由和平等，但同时却因自身的财政压力使其对佛教的寺产时存觊觎之心。辛亥革命以后，在中国历史上实行了一千多年的僧官制度彻底废止，转而以法律形式加强对宗教事务的管理，北洋政府时期相继制定了《寺院管理暂行规则》（1913）、《管理寺庙条例》（1915）、《修正管理寺庙条例令》（1921）、《著名寺庙特别保护通则》（1921）等一系列的宗教政策法规。这些法律法规在参与管理和保护佛教方面尽管还存在不少问题，但开创了用专门的法律法规来管理佛教的先河，在这些法规中，有关佛教寺院的管理的内容最丰富、社会影响最广泛。

## 一、民国初期的政治背景及宗教管理机构

民国时期，宗教信仰自由和政教分离，是民国政府处理宗教事务的两大原则。民国始建，孙中山即以临时大总统名义颁布《中华民国临时约法》，第五条明确规定“中华民国人民一律平等，无种族、阶级、宗教之区别”，第二条第七项载明“人民有信教之自由”。这是中国历史上第一次以法律的形式承认并保障人民有信教的自由权利。因此宗教信仰自由是民国时期宗教政策的前提。孙中山还主张仿效美欧各国政教分离的做法来处理宗教事务，他在给佛教会的复函中曾说“近世各国政教之分甚严，在教徒苦心修持，绝不干预政治，而在国家尽力保护，不稍吝惜。此种美风，最可效法。”<sup>①</sup>

<sup>①</sup> 孙中山《复佛教会函》，载《孙中山集外集》，上海人民出版社1990年版，第350页。

1912年3月10日,袁世凯在北京就任临时大总统,4月1日孙中山卸去临时大总统职务,于次日临时参议院决议将临时政府迁往北京,南京临时政府结束,南北统一告成。袁世凯在就职仪式宣誓词中说,“民国建设造端,百废待治,世凯深愿竭其能力,发扬共和之精神,涤荡专制之瑕秽;谨守宪法,依靠国民之愿望,祈达国家于安全强固之域,俾五大民族同臻乐利”<sup>①</sup>,表达了支持共和,谨守宪法的执政态度。北洋政府虽宣告以孙中山的“三民主义”作为指导思想,但是因为当局执政者更换频繁,且各为其私,“三民主义”思想很难得以持续的有效的贯彻执行。袁世凯执政期间,政府制定一系列政策名曰保护佛教,实则为加强控制,也因此使佛教难以得到切实的保护,反而更加受到法律条款的钳制。况且袁世凯窃取辛亥革命成果后,公然违逆就职誓言,反对民主共和,悍然复辟帝制,为了达到这一目的,禁止人民集会、结社,限制和打击各种社会团体,违背了约法“人民有信教自由”的权力。此时期的中国佛教危机四伏,各级政府和地方军阀等势力虎视眈眈,处境极为险恶。

民国初期的宗教管理机构主要隶属于内务部。民国元年(1912年)1月1日,中华民国临时政府成立以后设立内务部(清末为民政部),受大总统管辖,下设民治、警务、礼教、土木、疆理、卫生六局。其中礼教局主要负责改良旧礼制,拟订新国家礼制和民间礼制。据内务部制定《礼教局章程》,该局设局长一人,接受内务部长命令,有负责全局事务,及监督指挥各员之责任。下设置三科,其中第二科,“管理各种宗教及其他类似于宗教约束方法”;及“关于淫祠之禁约事项”。<sup>②</sup>1912年3月10日,袁世凯在北京就任中华民国临时大总统,仍设内务部,与其他各部均属国务院,下设六个司,其中礼教局改为礼俗司。依照民国元年(1912年)官制,内务部职掌为:一、礼制;二、祀典行政;三、祠庙;四、宗教;五、褒扬节义,整饬风俗;六、保存古迹。各司的主官为司长,下设佾事、主事。据内务部官职第九条,“祠庙宗教均归礼俗司职掌”。<sup>③</sup>次年礼俗司撤销,并其职于民治司。据1914年公布的《内务部厅司分科章程》规定,民治司设置5科。<sup>④</sup>国民党政府时期,内务部改为内政部,复设礼俗司,执掌宗教等事务。

除内务部外,教育部也兼管宗教事物。据《教育部官制》(三年七月十一日教令第九十七号),第一条规定“教育部隶属于大总统,管理教育文艺及历史事务。”第二条规定“教育部置总务厅及左列各司:普通教育司、专门教育司、社会教育司。”<sup>⑤</sup>社会教育司掌事务共八项,其中前三项包括:一、关于通俗教育及演讲会事项;二、关于感化事项;三、关于通俗礼仪事项。”在清末庙产兴学中,由学部负责管理佛教界兴办僧教育及其相关事务,至民国以后,学部改为教育部,负责教育、教化、学术、文化等事务管理,包括佛教中的文化教育事业。1912年5月,时任南京临时政府教育总长的蔡元培曾以教育部的名义提议,拟将内务部负责宗教事务管理的部门礼教司移入教育部。蔡元培指出,宗教是属于国民精神领域的事,占社会教育的大部分,欧洲各国间有将文部称之为宗教及教育部的。礼俗所包含的内容多隶属于宗教,二者都属于教育之内容。民国宪法规定信仰自由,政府不应加以干预,“非谓宗教范围以内,举非政令之所及也。”他认为,中国的宗教非常复杂,国民对于宗教的观念尤为臆混。“至于礼俗,不今不古,非中非西,尤有不合于共和时代者,使不为之厘订,以与各种教育界之设施互相因应,则其为教育前途之阻力,势必至巨。”为此,蔡元培认为,将负责宗教事务管理部门的礼俗司置于内务部

① 会文堂编辑所《袁大总统文牒类编》,上海会文堂书局1925年版,第2页。

② 《中华民国档案资料汇编》第二辑,江苏人民出版社1981年版,第42-43页。

③ 《内务部礼俗司通行各省公文》,《佛学丛报》第4期(1913年2月),第81页。

④ 《内务部厅司分科章程》,《申报》1914年8月9日。

⑤ 教育部编《中华民国教育法规汇编(1919年5月)》第一类“官制”,沈云龙主编《近代中国史料丛刊》三编第十一辑,文海出版社1989年版,第4页。

不妥，建议移入教育部“在内务部，本以维持秩序、保障治安为专责。对于礼教一门，即不立专司，而于其妨治安、破秩序之事，可以警政司干涉之。至改良内容，别择良楛，则虽立专司，而亦无从措手。何则？内务部之权限固如此也。在教育部，则不掌礼教，而教育之业，遂生种种窒碍。”<sup>①</sup>并提出两项建议：第一，将内务部所辖“宗教礼俗”这一内容移至教育部官制第一条增此四字，第二，将内务部“礼教司”这一部门移至教育部官制之中。

将管理宗教事务的礼教司从内务部移至教育部的建议虽未获通过，但是民国初期乃至整个民国时期有关宗教组织、宗教文化团体和宗教教育等宗教事务，均由教育部部分或全部管理。如民初佛教界组织中华佛教总会时，即由内务部和教育部分别核查批准。此外，民国时期庙产兴学之风盛行，除了佛教界兴办教育、组织教会等事务外，寺院财产方面的管理，实际上由内务部和教育部共同参与管理。

从民国初年宗教管理机构的设置来看，宗教事务的管理主要侧重于寺院财产方面，对佛教事务中的人事问题、僧团的管理，尤其是寺院住持的选拔任命等，却没有引起足够的重视。围绕着寺院财产，佛教界与地方政府、社会士绅等陷入了长期的矛盾和斗争，既有诉诸法律旷日持久的纠纷，也有通过报纸舆论等手段的相互对峙，客观上加剧了社会矛盾的日益激化。

## 二、内务部关于寺院公产、私产之分

民国初年，因时局混乱，依然延续清末以来“庙产兴学”之风，全国各地社团及学校等地方势力纷纷侵占儒释道庙寺道观及其财产，大部分省均不断发生“攘夺寺产、销毁佛像”等恶性事件。1912年，中华佛教总会至国务院的呈词中描述道“假以团体名义，毁象逐僧者有之，苛派捐项者有之，勒令还俗者有之，甚至各乡董率领团勇强行威逼，稍有违抗，即行禀报该管官厅严行拘捕，各僧道界讼经年，迄未得直。强半假托议会议决，并回护于抽提庙产者，盖肆行无忌，仍愿继续勒捐，否则认为违法犯罪。凡有财产，均一律充公。”<sup>②</sup>

除了“庙产兴学”的社会潮流对于佛教寺产的冲击外，军队驻扎、征用寺院房屋及财产是攘夺佛教寺产的又一大力量。自清末开始，尤其在革命时期，全国各省都有军队、警察等侵占寺产，滋扰僧尼、毁坏佛像等冲击佛教的行为。近代名僧宗仰法师给时任南京临时政府教育总长的蔡元培书信中记载“军事既起，各省兵队编集移徙，莫不以就地兰若，张柳为营。其初乃义不容辞，其后或久假不归，或所至遗患，甚或通匪剽掠，蹂躏不堪，即今尚多有喧宾夺主者。……夫共和目的，首在尊重人权，今侵人所居，谋人之物，剥夺人权，如彼而又乖乎？”<sup>③</sup>由此可见民国初年社会上各种势力霸占寺产、破坏寺庙非常普遍。

1912年6月25日国务院颁布了咨文，明确要求保护寺院财产“至保有财产一节，既为国民人民，断无不享有约法权利，佛教徒不过因所奉宗教别具名称，其实亦为人民之一，该教财产自应为该教所保有。”<sup>④</sup>这一政令延续了民初宗教信仰自由政策和《临时约法》中“人民有保有财产之自由”的精神。然而，此政策随着袁世凯政府的倒行逆施，不久即随着内务部关于寺院公产、私产之分发生改变。内务部在咨文中称“惟各庙有公产、私产之别，即各僧有主体客体

① 高平叔编《蔡元培全集》第二卷（1910-1916），中华书局1984年版，第167-168页。又见中国第二历史档案馆编《中华民国档案资料汇编》第三辑“教育”，江苏古籍出版社1991年版，第11-12页。

② 中国第二历史档案馆编《中华佛教总会致国务院呈》，《中华民国史档案资料汇编》第三辑“文化”，第690-691页。

③ 宗仰（中央：《致蔡子民先生书》，《佛学丛报》第1期，1912年10月。

④ 《国务院咨内务部各省都督佛教财产为该教所保有，如有临时占用之处应清理发还以符约法文》，《政府公报》第五六号，1912年6月25日。

之分”，“若概以宗教财产目之，贸然加以保护，不独为各地方行政之妨碍，亦大失民法上物权之精神。”<sup>①</sup>由此开始将寺院财产区强立公产、私产之分，后又细分为官产、公产与私产：“如该祠庙隶属于国家祀典者为官产，其有年代碑记无考非公非私者亦属官产，由地方公共鸠资或布施建设者为公产，由该祠庙住守人募化及以私产建设者为私产。”<sup>②</sup>然而政府制定之寺产“公私之分”却并不符合佛教事实，难以使佛教界信服。对此，《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，而侵扰更不堪设想。”<sup>③</sup>此文直接指出了政府觊觎佛教寺产之野心和该令执行的严重后果。

1912年10月30日，内务部又颁布了《内务部通飭各省都督民政长保护庙产办法文》：“凡各庙主持僧道等，除由该教祖宗遗产或该僧道自置私产准其自由处置外，对于官立公立各庙产，均祇有管理权，无所有权，不得以个人名义擅自转移及影射抵押，暨已脱离宗教仍旧占据各情。其曾经典当抵押者，所立契约盖作无效，仍勒令该僧道等自行备价偿还。”<sup>④</sup>名曰“保护庙产”，实际上主要防止僧人任意处置寺产。内务部在回复地方政府处理佛教寺产时，进而明确将一切庙产视为公产，地方团体或国家可以任意处置。“中国各项宗教向无独立形式，一切庙产均视为公有财产，得由团体或国家随意处分，千百年来已成习惯。”<sup>⑤</sup>由于政府对公产和私产的界定不清，从而导致了此后严重的庙产纠纷。

北洋政府该令首次提出了寺庙官产、公产、私产的区别，激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抗。1912年12月，中华佛教总会会长敬安法师赴京请愿，在与内政部主管宗教之礼俗司司长杜关谒谈时发生冲突，杜关称“布施为公，募化为私”，敬安则指出礼俗司界说不清，认为“在檀那为布施，在僧人即为募化”，檀越即佛教的在家居士信徒，寺院捐献的财产从信徒来说称为布施，从僧人角度来说属于募化，故名义上公产、私产之分，在现实中根本无法区分。

近代倡导佛教改革的太虚法师于1913年4月8日在中华民国第一届国会上撰文《上参众两院请愿书》，呼吁政教分开，主张佛教庙产由佛教统一机关中华佛教总会公有并加以保护，以兴办教育、慈善、布教等事业。<sup>⑥</sup>象先法师撰《敢问内务部》云“夫无论佛教之财产，当以人民之私产一律加以保护也。即曰佛教之财产与人民私产有异，而有公产之性质，则所谓公产之性质，亦佛教公产之性质耳。佛教之公产应为佛教所共有，以办佛教之事业。今佛教振兴教育、慈善等公益不之补助，而反欲攘夺之，天下宁有此种法律与公理耶。”<sup>⑦</sup>从法理的角度对内务部践踏《约法》，置法律于不顾所诏令的寺产公私之区分提出了质疑。1913年6月，中华佛教总会上书国务院，希望废除将佛教寺产分为公产、私产的政策，要求政府承认“国内一切庙产，无论其为公为私，概以佛教为主体，僧固不得擅行变卖，移为佛教以外之用度，俗亦不得径行提拨，以供佛教以外之设施，庶几两得其平，而保护自由，较沾实惠”。<sup>⑧</sup>

① 《内务部咨湖南都督请查明宝庆府属庙产分别办理文》，《政府公报》第一七一号，1912年10月19日。

② 《内务部通咨各省都督、民政长调查祠庙及天主耶稣教堂各表式请查照飭遵文》，《政府公报》第一七一号，1912年10月19日。

③ 《中华佛教总会公函》，《佛学丛报》第4期，1913年2月。

④ 《内务部通飭各省都督民政长保护庙产办法文》，《政府公报》第一八八号，1912年11月5日。

⑤ 《内务部复奉天都督电》，《政府公报》第三二九号，1913年4月6日。

⑥ 太虚《上参众两院请愿书》，《太虚大师全书》第34册，第660页。

⑦ 象先《敢问内务部》，《佛教月报》第2期（1913年6月），第485-486页。

⑧ 《中华佛教总会致国务院呈》，中国第二历史档案馆编《中华民国史档案资料汇编》第三辑“文化”，第690页。

民初围绕着寺院财产而产生的佛教危机与政府缺乏保护诚意是息息相关的，“庙产兴学”与“军队霸占”等攘夺寺产事件多为政府姑息纵容和管理不善所致，而所谓清查寺产，制定政策对寺产非但不能起到保护作用，反倒使得近代佛教更加雪上加霜，频遭蹂躏。因此，在这一过程中，佛教界进行了多次的反对和角逐。

### 三、《寺院管理暂行规则》的内容及特点

1913年6月20日，北洋政府内务部颁布了《寺院管理暂行规则》。在内务部致袁世凯的呈文中指出，该规则制订的目的是依据《约法》信教与财产自由之精神，为了保护寺院财产。“自前清之季，以兴办学堂，一时令甲所布，海内靡然，而无识之徒，阳借兴学之名，阴行侵夺之实，日久侵寻，相循未改。民国肇建，信教与财产之自由载在约法，惟改革之初，各省因驻兵、兴学与地方公益诸事宜，挹注于寺院财产者所在多有。豪绅莠民往往藉端侵占，鞅鞅丛生，故控诉之案层见叠出，头绪纷纭，相持不决，其中关系于僧侣庙产者尤多。本部有鉴于此，爰有《寺院管理暂行规则》之规定。”<sup>①</sup>该规则规定：

- 一、本规则所称寺院，以供奉神像见于各宗教经典者为限，寺院神像设置多数时，以正殿主位之神像为断；
- 二、寺院财产管理由其住持主之；
- 三、住持之继承各暂依其习惯行之；
- 四、寺院住持及其他关系人，不得将寺院财产变卖、抵押或赠与于人，但因特别事故，行呈请该省行政长官经其许可者不在此限。行政长官经前项许可后需呈报内务总长；
- 五、不论何人不得强取寺院财产。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。前项应归国有之财产，因办理地方公益事业时，得由该省行政长官呈请内务总长财政总长许可拨用；
- 六、一家或一姓独立建立之寺院，其管理及财产处分权依其习惯行之；
- 七、本例自公布日施行。<sup>②</sup>

关于《寺院管理暂行规则》制订的参考依据，明复法师将其与1911年6月日本在韩国所颁布的《寺刹法》进行比较，认为《规则》完全是仿照后者而订定的，指出了二者之间有着“微妙的亲子关系”<sup>③</sup>。如第二条关于住持管理寺院财产，与《寺刹法》第四条“寺刹要置主持，住持管理寺刹所有一切财产，负责推行寺务及执行法要，并为寺刹之代表”相近。又如第四条关于寺院财产，与《寺刹法》中的第二条“寺刹之基址及伽蓝，若不经地方长官之许可，不得作传法布教、执行法要、僧尼止住之用，亦不得转让他人使用”，及第五条“寺刹所有土地、森林、建筑物、佛像、石刻、古文书、古书画、其他重要物品，若不经朝鲜总督之许可，不得处分之”，二者相比，亦有明显的抄袭<sup>④</sup>。

这部寺庙管理的法规，虽然属于内政部的部门规章，但在中国宗教立法史上被称之为“我国寺庙单行法规之嚆矢”<sup>⑤</sup>。除了第一条关于寺庙属性的判断标准、第三条关于住持继承和最后一条外，其主体内容均与寺院财产有关。其中规定寺院财产管理由其住持主之；寺院住持及其他

① 《内务部请明令保护佛教庙产致大总统呈》，中国第二档案馆编《中华民国史档案资料汇编》第三辑“文化”，第696页。

② 《寺院管理暂行规则》，《政府公报》第四〇三号，1913年6月20日。

③ 明复《中国僧官制度研究》，台北明文书局1981年版，第98-99页。

④ 明复《中国僧官制度研究》，第98-99页。又见黄运喜《民国时期寺庙管理法规的演变》，载《行愿大千》，宗教文化出版社2006年版，第226-227页。

⑤ 内政部年鉴编纂委员会编《内政年鉴》第4册，上海商务印书馆1936年版，第109页。

关系人，不得将寺院财产变卖、抵押或赠与人；不论何人不得强取寺院财产，依法应归国所有者，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。此条例虽未明确沿用内务部关于寺院官产、公产和私产之分，然而“应归国有”可收交国库和办理地方公益事业等，将北洋政府对寺院财产管理的基本态度表露出来，所以受到了到佛教界的强烈抵制。

《寺院管理暂行规则》对于寺院财产的管理概括而言可分为三个方面：即财产的所有权、使用权和管理权，其中均明显存在问题。

第一，关于寺院财产的所有权归国家所有还是寺院所有不够清晰。《规则》第五条界定了寺院财产“依法应归国所有者，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收管理”，但并没有明确哪些应归国有，哪些不归国有。第六条“一家或一姓独立建立之寺院，其管理及财产处分权依其习惯行之”，但表达也不是明确，这为寺庙财产的归属问题开启争端。后大理院判决《公庙可认为法人》认为“庙产之性质原不一致，公庙固可认为财团法人，而由私人或特定团体出资创设其支配权仍存留于出资人者，则该庙产仅得认为该私人或团体财产之一部（即仅为所有权之标的物），而不能有独立之人格。”<sup>①</sup>后判决《私设佛堂并非公有》又认为“私人建立之佛堂与由公众捐集而为地方公有者，截然两事，不能谓凡属寺庙即应推定为地方之公有产。”<sup>②</sup>《住持不能以寺庙财产久归僧人管理认为私产》则主张“寺庙财产除可以证明系一家或一姓建立之私庙外，凡由施主捐助建设之庙产不属于原施主，亦不属于该庙之住持，而专属于寺庙原施主固不能仍主张为个人所有，在住持亦不能以久归僧人管理遂认为僧人之私产。”<sup>③</sup>由于立法上的不明确，而通过司法判决对各种庙产所有权归属问题的司法引导，最终导致宗教政策法规的复杂化。

第二，寺院财产的使用权归地方政府和寺院僧众。对于前者，第五条规定，“前项应归国有之财产，因办理地方公益事业时，得由该省行政长官呈请内务总长、财政总长许可拨用”，而对于寺院僧众，其使用权仅限于日常生活所需。大理院关于此法规的解释时有“国家以法令指拨庙产无庸更问施主意思”，认为“公立寺庙之财产施主以一定目的捐助之后，其所有权即不属于原施主而属于寺庙。若以施主所捐财产供其他目的之用，固应得施主之同意。然经国家以一般法令指拨一定庙产以充某项用途，则固无庸更问施主之意思。”<sup>④</sup>也就是说庙产虽然来源于施主的捐献，但捐献之后即属于寺院。又援引清末庙产兴学的例子，强调如果以国家法令形式提拨庙产用于办学等其他用途，则不需要征求施主之同意。

第三，寺院财产的管理权由住持主之，但是住持的责任仅限于管理，而且是有限度的管理。住持及其他关系人“不得将寺院财产变卖、抵押或赠与人”。财产所有权包括占有、使用、收益和处分四项权能，其中最为核心的则是对财产的处分权，即基于各种法律事由，所有权人之外的其他人都可以实施财产的占有、使用和收益等权能，但处分权唯独所有人行使不可。该规则虽然规定了寺院财产主持有占有、管理和使用寺产的权利，但是却严格限制甚至剥夺寺院僧人对寺院财产的处分权。规则第四条明确禁止寺院住持及其他关系人，不得将寺院财产变卖、抵押或赠与人。但因特别事故，行呈请该省行政长官经其许可者不在此限。该规则防止住持和其它关系人变卖、抵押和赠与寺院财产的同时，规定“呈请该省行政长官经其许可者不在此限”，这其实是变相地将公有寺庙财产的处分权转移到当地行政长官手中。而且通过司法判决对于施主及其关系人或后人处置庙产之权利，“行政官署以行政处分许原施主后人声请将寺产拨充学款，如非该原

① 《公庙可认为法人》（四年上字第一三七二号），郭卫 《大理院判决全书》，会文堂书局1932年版，第309页。

② 《私设佛堂并非公有》（四年上字第二三七九号），郭卫 《大理院判决全书》，第310页。

③ 《住持不能以寺庙财产久归僧人管理认为私产》（九年上字第一七三三号），郭卫 《大理院判决全书》，第312页。

④ 《国家以法令指拨庙产无庸更问施主意思》（四年上字第二〇三九号），郭卫 《大理院判决全书》，第309-310页。

施主后人有意侵损庙产，藉行政处分为侵害他人之手段者，自不得由司法衙门受理裁判”<sup>①</sup>。关于《寺院管理暂行规则》第四条，“虽有住持及其他关系人，非经行政长官许可不得将寺庙财产变卖抵押之规定”，民国初年北洋政府时期最高司法审判机关大理院关于此法规的解释，认为住持及其他关系人唯习惯条理所许者始有处分财产权。“然此项规定系为行政上便利起见，对于行政长官明定其应有之职权，而非对于住持及其他关系人，界以处分庙产之全权，故该条之处分应以习惯法则及条理上可认为有处分权者为限。”<sup>②</sup>由此来看，该法规虽然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。

#### 四、结语

民国建立之初，北洋政府迫于共和政治原则的约束，宣告宗教平等和自由，但由于动荡的社会局势决定了其无法履行这一政治承诺，对佛教的传统管制惯性和对佛教庞大庙产的觊觎之心始终影响着民国政府佛教管理制度的走向。

民初的佛教政策以及《寺院管理暂行规则》名义上是要保护佛教寺产，但实际上缺乏诚意，其内容对于佛教的箝制极为严苛，而且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。此外，由于民初官场的频繁更迭，致使政策法规的实施缺乏连贯性，难以全面贯彻落实，加上地方政府恃权自傲，无视中央法律，更使其成为一纸空文。

《寺院管理暂行规则》颁布后，由于其内容并不能更好地保护佛教，相反因为对寺院财产的公私之分，对佛教寺产财权有明显的限制和剥夺之义，所以遭到了佛教界的一致批评和抵制。此外《寺院管理暂行规则》还存在着明显的缺陷。首先“寺院”本指佛教僧人生活修行场所，道教的称“观”，儒家及民间信仰场所称“庙”，该规则中所谓的“寺院”实际上应包括儒、释、道及民间信仰场所，通称“寺院”不准确。其次管理的对象主要针对儒、释、道及民间信仰场所，并不包括基督教、天主教的教堂和伊斯兰教的清真寺等，表现为宗教政策的不平等。尤其是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，此居吉林、湖南、广东、江苏、河南等省，都相继发生过没收或拍卖寺产的风潮。

《寺院管理暂行规则》尽管存在诸多问题，在参与管理和保护寺院财产方面未取得良好的效果，但也具有一定的积极意义。首先，开创了民国史上用专门的法律规章来保护和管理佛教的先河。清末以来流行的拨提庙产兴学办法自《寺院管理暂行规则》颁布以后开始失效，“酌提庙产兴办学堂，乃前清末年部定办法。此项办法在民国二年六月二十日内务部《寺院管理暂行规则》公布以前尚继续有效。”<sup>③</sup>其次，此法令规定私家独立建立的寺庙，不在国家和地方团体提拨庙产的范围，这有基于约法保护人民私有财产的意义，是共和时代与专制时代的另一差别。此外，北洋政府还批准设立了佛教、道教和伊斯兰教等宗教团体和宗教院校，这表明作为民主共和体制的北洋政府虽是军阀掌政，但在共和名义下，毕竟比封建帝制时期禁止任何宗教组织的存在还是有了明显的进步。

(责任编辑: 李 想)

① 《行政处分非声请人藉以为侵权行为者司法衙门不得受理》(四年上字第五六九号)，郭卫 《大理院判决全书》，第309页。

② 《住持及关系人惟习惯条理所许者始有处分财产权》(三年上字第五九五号)，郭卫 《大理院判决全书》，第309页。

③ 《提拨庙产兴学之办法因〈寺院管理规则〉公布而始失效》(四年上字第二三七〇号)，郭卫 《大理院判决全书》，第310页。