

宗教组织法人类型定位及其 治理结构研究^{*}

黄晓林^{**}

内容提要:《宗教事务条例》中的三类宗教组织法人属于《民法典》中的非营利法人。其中,宗教团体相当于社团法人,宗教院校相当于财团法人,宗教活动场所兼具社团与财团法人的特性。应当从两个逻辑层面对这三类组织的法人类型进行界定:首先,根据是否具有“开展宗教活动—教化信众”的目的和功能,将三类宗教组织法人进行区分,分别立法规范;然后,从结构主义的角度,对三类宗教组织设计不同的治理结构。《民法典》规定的捐助法人的组织机构比较原则、模糊,需要结合宗教活动场所的特性,进行弹性解释,设立法定的决策机构、执行机构和监督机构,章程可以设立符合法人历史传统与习惯的任意机构。

关键词:宗教组织法人 捐助法人 宗教活动场所

《民法典》承继《民法总则》的规定,根据法人设立目的和功能的不同,将法人分为营利法人和非营利法人,非营利法人是民事立法中新增加的一类法人形态,包括事业单位、社会团体、基金会、社会服务机构等。第 92 条将符合法人条件的宗教活动场所归为捐助法人的范畴。2017 年修订的《宗教事务条例》规定了三类法人:宗教团体法人、宗教院校法人、宗教活动场所法人。至此,争论已久的宗教组织的法人化问题尘埃落定,符合法定条件的宗教组织可以登记成立不同的法人。随之,法人治理结构

* 本文系作者主持的国家社科基金后期资助项目“日本宗教法人法论”(14FFX021)的研究成果之一。

** 黄晓林,山东科技大学知识产权学院副教授。

的问题浮出水面。《民法典》作为民事基本法，只能对非营利法人及捐助法人的治理结构作出原则性的规定，详细规定应当由特别法加以规范。由于宗教组织的不同，管理模式各异，治理结构的设计必然因法人类型而有差别。并且，对宗教组织治理结构进行规范时，往往会涉及信仰自由、宗教平等宪法上的基本规定，相较于其他社会组织而言，需要考量的因素比较复杂。此外，根据法人法定化的原理，法人的类型、设立、财产关系、组织关系等内容应当由法律明确规定，不同类型的法人有不同的组织关系和财产关系，因而法人类型的界定是探讨宗教组织法人治理结构绕不开的前提。对此，本文将根据《民法典》对非营利法人和捐助法人的框架性规定，从宗教组织法人在非营利法人体系中的定位入手，结合宗教组织的历史传统与管理实践，设计宗教法人的组织机构和运营模式。

一 宗教组织法人类型的一元化与多元化之争

宗教组织的形成远远早于现代法人制度的产生，在漫长的发展与演进过程中，各类宗教组织形成了各自不同的管理组织机构与运营模式。如何以现代化的法人制度规范传统的宗教组织，我国学者从理论与实践的角度，提出了诸多解决方案。这些众多的方案，大致可以归纳为一元说和多元说两类，在每一类观点之中，因其依据及具体细节的不同，又分为不同的观点。

（一）一元说

所谓一元说，就是把宗教组织定位于某种具体的法人类型的观点。此类观点又可以进一步分为宗教法人说、捐助法人说、财团法人说和社团法人说。其中，社团法人说因与宗教活动场所的实际管理模式不相符，目前鲜有人主张。因而，一元说的观点中，目前主要是宗教法人说、捐助法人说和财团法人说三类观点。

1. 宗教法人说

这种观点借鉴日本的《宗教法人法》，主张在我国建立宗教法人制度，

既能明确宗教组织的法律地位，也能消除因宗教财产所有权主体不确定性、性质不鲜明的弊端。^① 不过，这一观点所主张的宗教组织仅仅包括宗教团体（协会）和宗教活动场所^②。还有学者主张，“在非营利法人之下，将包括宗教协会、宗教活动场所和宗教院校在内的所有宗教组织单列为宗教法人”，这种做法可以将所有宗教组织囊括在内，体现了功能主义模式，突显了宗教组织的宗教属性，为宗教立法提供“all-in-one”式的概念接口与支撑……^③

2. 捐助法人说

捐助法人说是在《民法总则》颁行后，部分学者依据立法规定，将宗教活动场所界定为捐助法人。一方面，宗教活动场所的初始资金来源于捐赠财产，另一方面，宗教活动场所在运营过程中，其主要财产来源应当也是宗教捐赠。^④ 因立法中没有明确界定捐助法人的性质，故暂且将其视为一个法人类型。

3. 财团法人说

此种观点针对的仅仅是宗教活动场所。宗教活动场所被认为是财产的集合体，由信众和社会各界捐赠而成立，符合中外大部分宗教组织财产的产生实践。“宗教财产在民法上是经捐助形成的独立财产，此财产已脱离了原捐助人的控制，与捐助人已经没有法律关系。在此基础上，宗教财产能独立参加民事活动，是财团法人。”^⑤ “在我国，不论是佛教、道教、伊斯兰教，还是天主教、基督教或其他教派，也不论财产是来自国家、民间或者国外，宗教财产都是在捐助的基础上建立起来的……将宗教财产（包括房产）的所有权依法赋予宗教财团法人——财产独立的寺院宫观，既符合财产捐助人的主观意愿，也符合我国各种宗教的教规教律。”^⑥ 这一观

① 华热·多杰 《我国宗教组织财产所有权问题刍议》，《青海师范大学学报》2005 年第 6 期。

② 华热·多杰 《宗教组织法人化探析》，《青海民族学院学报》（社会科学版）2006 年第 1 期。

③ 仲崇玉 《论宗教活动场所的法人类型定位——兼评〈民法总则〉的得失》，《西北师大学报》（社会科学版）2018 年第 3 期。

④ 张新宝、汪榆森 《论“为其他非营利目的”成立的法人》，《法学评论》2018 年第 4 期。

⑤ 转引自冯玉军 《宗教财产归属与宗教法人资格问题的法律思考》，《苏州大学学报》（法学版）2016 年第 1 期。

⑥ 孙宪忠 《财团法人财产所有权和宗教财产归属问题探析》，《中国法学》1990 年第 4 期。

点没有对宗教团体（协会）和宗教院校的主体责任进行界定。

（二）多元说

多元说与一元说的观点相对立，认为宗教组织在长期的历史演变中，形成了各自不同的管理运营模式，应当尊重各个宗教组织的历史传统和实践情况，设置多种法人类型，这一观点具体可以分为两种。

1. 法定三分说

《宗教事务条例》规定的涉及宗教的社会组织分为三类：宗教团体法人、宗教院校法人、宗教场所法人。从民事主体的性质的角度看，宗教团体是各种宗教协会、宗教组织等以成员集合为主要特征的法人，自当属于社团法人，佛道教和伊斯兰教的活动场所为捐助型非营利法人，天主教和基督教的活动场所为财团法人；宗教院校可以建立宗教院校法人，作为普通国民教育体系的必要辅助。^① 这一观点与新修订的《宗教事务条例》的规定部分相吻合。

2. 自由选择说

从习惯法的角度，借鉴台湾的经验，设置多种法人类型，由宗教组织根据各自的历史传统与实践情况，选择不同的适用模式。多元化的法人类型中应当包括宗教财团法人、宗教社团法人、宗教型协会等。^②

对宗教组织的法人类型进行界定的各种观点均有其充分的理由，但是，也都有不彻底之处。一元说中的“宗教法人说”从“目的宗教性”的功能主义角度，将所有涉及“宗教”的社会组织归为“宗教法人”一类，可以解决统一立法的问题。不过，这一立法模式顺利施行需要一个重要的前提，即，必须明晰“宗教”的概念。然而，关于“宗教”的界定，即使在宗教界也没有形成统一的明确概念，更谈不上给出一个法律上的界定了。^③ 退一步而言，即使能够统一界定“宗教”的概念，实践中的各类

① 冯玉军 《我国宗教法人制度的立法完善》，《华东政法大学学报》2017年第2期。

② 吴才毓 《民法典中宗教组织的法人化类型》，《政治与法律》2015年第10期。

③ 例如，日本法学界曾试图从法学的角度对宗教进行界定，最终因为宗教概念的不确定性而放弃。

宗教组织的法人治理结构也无法统一规范，依然要采取不同的治理模式，因为宗教团体（协会）、宗教院校、宗教活动场所三者虽有“宗教”之名，但是，实际上，在目的范围、财产管理方式方面存在很大差别。此外，一元说中的“捐助法人说”与《民法典》的规定相一致，但是，也仅限于从非营利法人的角度，强调此类法人不得分配利润、应加强章程建设等。虽然规定了捐助法人应当设立决策机构、执行机构、监督机构，但是，鉴于捐助法人中有基金会、宗教组织等特性各异的不同类型，相关规定也仅限于引导性，无法将特性不同的捐助法人进行统一界定。还有，一元说中的“财团法人说”遵循了结构主义的思维，将宗教活动场所界定为财团法人，就财产来源来看，具有一定的合理性。不过，这一学说未将宗教团体法人和宗教院校法人囊括在内。

关于多元说中的“法定三分法”，兼顾了宗教组织的治理结构和业务活动范围的实际情况，并用结构主义和功能主义的界定方法，清晰区别了不同宗教组织的关系。但是，将佛道教宗教活动场所界定为捐助法人，将基督教和天主教教区界定为财团法人的做法，会产生宗教不平等的嫌疑。此外，在同一逻辑层面上，使用了“财产来源”和“治理结构”两种不同的分类标准，导致分类模糊不清。关于“自由选择法”，虽然尊重宗教组织的传统管理模式，采用了结构主义的界定方法，但是，由于立法对社团法人与财团法人的规制不同，一为他律法人，一为自律法人，任由宗教组织自由选择登记的法人类型，可能会出现“避重就轻”的选择，最终导致宗教组织之间的不平等。

之所以在宗教组织法人类型界定上出现如此激烈的争议，原因有三。第一，没有建立清晰的界定标准和界定逻辑。结构主义和功能主义是界定法人类型的两种主要标准，在同一逻辑层面上应当使用同一标准。同时，应当尊重宗教组织的历史传统及实践情况。第二，没有区分宗教事务和世俗事务。在对宗教组织进行分类时，需要考虑其目的、资产来源、管理模式等诸多要素，在这些众多的要素中，应当将宗教要素与世俗要素区别开，仅将世俗要素纳为判断标准。第三，部分观点未从宏观角度统一分析三类宗教组织法人的财产关系与组织关系，致使相互之间的研究对象存在差异。

二 宗教组织法人在非营利法人体系中的定位

《民法典》采用了多维度的划分标准对非营利法人进行了分类：①根据设立目的的不同分为公益目的的法人、为其他非营利目的的法人；②根据组织形态分为事业单位、社会团体、基金会、社会服务机构等；③根据资金来源分为捐助法人和非捐助法人。^① 2017年《宗教事务条例》规定的宗教组织法人有三类：宗教活动场所法人、宗教团体法人、宗教院校法人。

（一）宗教组织法人在《民法典》法人中的归类

关于宗教活动场所法人。《宗教事务条例》第19条规定，宗教活动场所包括寺观教堂和其他固定宗教活动处所。《民法典》第92条第1款原则性地规定基金会、社会服务机构等是以公益为目的的捐助法人。第2款又规定宗教活动场所可以取得捐助法人资格。从系统解释的角度而言，宗教活动场所属于捐助法人，但是，又是不同于基金会、社会服务机构等法人的特殊捐助法人。并且，宗教活动场所法人在我国立法上不属于公益法人，其理由是《公益事业捐赠法》和《信托法》^②对公益的列举中没有“宗教”这一项，再结合《民法典》第92条第1款、第2款的规定，可以推导出“宗教”在我国立法中不属于“公益”的范畴。所以，宗教活动场所法人在目前的立法体系中，应当被定性为非营利法人中的非公益捐助法人。

关于宗教团体法人，在我国实际上相当于“宗教行业协会”，包括全国和地方各级宗教协会和宗教性社会团体，例如：中国佛教协会、中国道

① 张新宝、汪榆森《论“为其他非营利目的”成立的法人》，《法学评论》2018年第4期。

② 《公益事业捐赠法》第3条：本法所称公益事业是指非营利的下列事项：（一）救助灾害、救济贫困、扶助残疾人等困难的社会群体和个人的活动；（二）教育、科学、文化、卫生、体育事业；（三）环境保护、社会公共设施建设；（四）促进社会发展和进步的其他社会公共和福利事业。《信托法》第60条：为了下列公共利益目的之一而设立的信托，属于公益信托：（一）救济贫困；（二）救助灾民；（三）扶助残疾人；（四）发展教育、科技、文化、艺术、体育事业；（五）发展医疗卫生事业；（六）发展环境保护事业，维护生态环境；（七）发展其他社会公益事业。

教协会、中国伊斯兰教协会、中国天主教爱国会、中国天主教教务委员会、中国天主教教团、中国基督教“三自”爱国运动委员会和中国基督教协会。这些宗教团体法人由各个成员构成，根据《社会团体登记管理条例》成立，属于社会团体法人。换言之，宗教团体法人可以归属于非营利法人中的社会团体法人。

关于宗教院校，《民法典》也没有明确规定。但是，捐助法人中有社会服务机构这类法人，原称民办非企业单位，是利用非国有资产举办的，从事非营利性社会服务活动的社会服务机构。^①一般认为非公司形式的民办学校、民办医院、民办博物馆等均可归入社会服务机构。^②《宗教事务条例》第 11 条规定，宗教院校由全国性宗教团体或者省、自治区、直辖市宗教团体设立。宗教院校的目标在于培养宗教教职人员和其他宗教专门人才。可见，宗教院校符合社会服务机构的界定，应当归入捐助法人中的社会服务机构，类似于民办学校。

总之，在立法层面上，宗教团体法人、宗教活动场所法人和宗教院校法人，可以分别界定为《民法典》法人体系中的社会团体法人、非公益捐助法人以及捐助法人中的社会服务机构。当然，由于我国特殊的宗教政策，实际上，宗教协会等团体虽然登记为社会团体法人，但是，它们在很大程度上行使着部分政府职能，作为事业单位，其资金部分来源于政府财政。^③宗教院校则由全国或地方宗教协会举办。所以，虽然宗教协会、宗教院校的性质在法律层面上是清晰的，但实际上是模糊的，本文仅从法律层面展开分析。

（二）宗教组织语境下捐助法人是否等同于财团法人

结构主义与功能主义是《民法典》中法人分类的基础，也是学界探讨民法中法人类型的出发点。《民法典》采纳了以目的为基础的功能主义理

^① 《民办非企业单位登记管理暂行条例》第 2 条。

^② 李宇 《民法总则要义——规范释论与判例集注》，法律出版社，2017，第 274 页。

^③ 李向平 《“社团”与“法人”的双重构建——当代中国宗教政策与管理制度改革路线图》，《上海大学学报》（社会科学版）2015 年第 3 期。

论，将法人界定为营利法人和非营利法人，在法人组织机构的设置方面，采取了结构主义的思维。虽然民事立法不采“社团法人”与“财团法人”的分类，但并不妨碍民法理论研究将“社团法人”和“财团法人”概念作为分析工具。^①《民法典》第92条没有对捐助法人作进一步的解释。民法学界普遍将捐助法人等同于以《德国民法典》为代表的大陆法系的财团法人。^②如前所述，宗教活动场所法人、宗教院校法人归属于《民法典》中的捐助法人，那么依次推论，这两类法人应当属于学界所说的财团法人。《民法总则》出台之前，学界的主流观点将宗教活动场所视为财团法人。^③

在大陆法系中，财团法人是与社团法人相对应的法人类型，国内学界普遍认为：社团法人是以社员为基础的“人的集合”，设立成员大会作为法人的权力机构，是对法人的事项形成内部意思的自律法人；财团法人是以财产为基础的“财产集合”，没有成员组成的权力机构，无法形成内部意思，属他律法人。^④

宗教院校法人由全国或地方的宗教协会法人举办，组织机构设置、管理模式、财产运作等方面与财团法人的特点比较相符。但是，我国各个宗教活动场所的内部管理模式，因宗教的历史传统、宗教教义不同而有所差异。基督教会主要有主教制、会众制、长老制三种组织形式。教会负责人主要负责代养、代祈，每座教堂还有堂务委员会，主持日常教务工作，设

① 梁慧星 《〈民法总则〉立法的若干理论问题》，《暨南学报》（哲学社会科学版）2016年第1期。

② 梁慧星 《〈民法总则〉立法的若干理论问题》，《暨南学报》（哲学社会科学版）2016年第1期；夏利民 《捐助法人的功能与制度价值——兼评〈民法总则〉法人分类》，《江西社会科学》2017年第6期；罗昆 《我国民法典法人基本类型模式选择》，《法学研究》2016年第4期；李昊、邓辉 《我国“民法总则”组织类民事主体制度的释评》，《法律适用》2017年第13期。

③ 王利明 《中国民法典学者建议稿及立法理由·物权编》，法律出版社，2005，第178～179页；孙宪忠 《财团法人财产归属与宗教法人资格问题的法律思考》，《中国法学》1990年第4期；吴昭军 《困境与突破：我国佛教寺院的法人制度构建》，《西北民族大学学报》（哲学社会科学版）2016年第1期。

④ 梁慧星 《民法总论》，法律出版社，2007，第121页；王利明 《民法总论》，中国人民大学出版社，2015，第162页；魏振瀛 《民法》，北京大学出版社、高等教育出版社，2013，第81页。

有主任、副主任、常委、委员等，下设财务组、教务组、接待组等负责具体事务。天主教的教区和堂区是由该区居住的所有领洗信徒组成，主教由信众选举产生，为一教区的法定代表人。伊斯兰教的信众平常大多生活在一起，由教长、老人家进行管理。清真寺的寺管会由本寺坊的信众民主推选产生，设主任一人，副主任若干，本寺坊聘任的主持教务活动的阿訇等主要教职人员可以作为寺管会的成员。传统上，建立清真寺的人通常具有话语权。当然，某些地区也存在教徒分散的清真寺。佛道教的活动场所也设有管委会组织，由教职人员和信众担任委员，负责寺庙日常事务的管理。按照传统教义，寺庙是“佛法僧”三位一体，教职人员是必要的人的要素之一。还有一些信教人士自发筹资发起成立的社团组织，如各地的居士林和一些佛教草根团体。^①

从我国宗教组织的传统管理模式来看，天主教、基督教、伊斯兰教三大宗教的信众，与宗教组织的关系比较稳定，信众以居住区域为中心，比较容易形成集体意思，成为宗教组织不可或缺的人的因素。佛道教的子孙庙、居士林的社团性非常明显，其他佛道教活动场所与信众的关系比较松散，但是，实践中，经常护持道场的信众群体还是相对稳定的，一些捐资较多的信众在寺庙的管理运营中也具有一定的话语权。除了观光者，以及偶尔去寺庙捐赠少数财物的人之外，大部分皈依居士以寺庙所在地区为中心，形成相对稳定的团体，尤其是在网络技术迅速发展的今天，宗教组织大多利用网络社交平台与信众保持稳定的交流关系。对宗教活动场所而言，业务范围内的一项重要内容就是教化信众、宣扬教义。所以，信众是宗教活动场所的不可或缺的人的要素。并且，任何宗教活动场所都需要教职人员主持、举行宗教活动，因此，教职人员也是宗教活动场所必不可少的主体因素。这种“人的要素”使宗教活动场所法人明显不同于财团法人。

此外，涉教财产来源具有多样性的特点。我国宗教活动场所在自养政

^① 仲崇玉 《论宗教活动场所的法人类型定位——兼评〈民法总则〉的得失》，《西北师大学报》（社会科学版）2018年第4期；李向平 《“社团”与“法人”的双重构建——当代中国宗教政策与管理制度改革路线》，《上海大学学报》（社会科学版）2015年第3期。

策引导下,除常规宗教活动外,还从事世俗经济活动。宗教活动场所资产来源比较复杂,并且在不同宗教、同一宗教的不同场所也存在差异性。宗教活动场所法人的财产来源包括历史传承财产(历史文物等)、国家集体土地、民间社会捐赠、宗教活动收入、相关商业收入等。^①可见,宗教活动场所的财产并非完全或主要来自捐助。

因此,从信众、教职人员与法人的关系和法人财产的来源看,宗教活动场所既不是纯粹的社团法人,也不是纯粹的财团法人,而是兼具二者的特性。暂且不论捐助法人总体上是否应当归入财团法人的范畴,至少作为捐助法人的宗教活动场所不能简单地划入财团法人的范畴。有学者考察了我国的基金会组织之后,认为“将捐助法人和财团法人同构化的思路,无论在制度的内部构造上还是在制度的外部支撑条件上,均不具有适应性。捐助法人和财团法人的区别主要在于,财团法人是绝对的‘他律’法人,而我国的捐助法人是具有相对‘自治’性的法人”^②。这一观点同样适用于宗教活动场所法人。

总之,三类宗教组织法人除了名称中都有“宗教”二字之外,其他方面均不具有明显的法律共性。根据三类法人各自的特点,结合《民法典》的法人分类思路,可以从两个逻辑层面界定宗教组织的法人类型。第一逻辑层面采功能主义,三类法人的目的范围差异非常明显,宗教活动场所基于信仰而举行宗教活动,宣扬教义,教育培养信众,概言之,其目的为“开展宗教活动—教化信众”,本文权且称其为“宗教性”。而其他两类宗教组织不具有这样的特性,宗教团体(协会)法人的主要职责是对内协调内部成员的关系,对外代表本宗教;宗教院校法人的目的是开展宗教教育,培养教职人员。第二逻辑层面采结构主义,依据宗教团体、宗教院校、宗教活动场所的传统管理模式的不同,分别归为社团法人、财团法人、兼具社团与财团性质的法人。

① 刘太刚《宗教活动场所法人的财产清偿责任与宗教用益何以安处——〈民法总则〉之下基于信托法理的涉教财产制度构建》,《西北师大学报》(社会科学版)2018年第4期。

② 李晓倩《捐助法人治理的中国逻辑——以基金会决策机构的考察为中心》,《当代法学》2018年第4期。

三 《民法典》中宗教组织法人的 基本组织机构及解读

法人类型法定主义是一项基本的法律原则，要求法人类型必须由法律明确规定，不能臆造法律没有规定的法人类型。不同类型的法人有不同的设立规则、治理结构、财产内容。“分类的结果解读了分类主体内部治理和外部监督理论基础和规制的差异。这些对于法人活动中的具体法律适用和制度运行，不仅具有指引作用，而且还能为司法审判提供解决具体问题的裁量标准。”^①

（一）《民法典》对宗教组织法人基本组织机构的设计

关于宗教活动场所的组织机构的设置，《民法典》第 93 条规定，捐助法人应当依法制定法人章程，捐助法人应当设立理事会、民主管理组织等决策机构，并设立执行机构，理事长等负责人按照法人章程的规定担任法定代表人。捐助法人应当设监事会等监督机构。这条是针对捐助法人的组织机构、法定代表人作出的原则性要求。《宗教事务条例》第 25 条规定：“宗教活动场所应当成立管理组织，实行民主管理。宗教活动场所管理组织的成员，经民主协商推选，并报该场所的登记管理机关备案。”可见，宗教活动场所应当设立决策机构、执行机构、监督机构三个基本的组织机构。此外，如前所述，宗教院校也应当归入捐助法人的范畴，组织机构的基本设置也应当遵守《民法典》的规定。《宗教事务条例》中没有关于宗教院校的组织机构、运营等事项的详细规定，只是在第 13 条规定设立宗教院校时应当具有“内部管理组织”。

关于宗教团体法人的组织机构的设置，《民法典》第 91 条规定，社会

^① 夏利民 《捐助法人的功能与制度价值——兼评〈民法总则〉法人分类》，《江西社会科学》2017 年第 6 期。

团体法人应当设会员大会或者会员代表大会等权力机构。社会团体法人应当设理事会等执行机构。理事长或者会长等负责人按照法人章程的规定担任法定代表人。《宗教事务条例》第7条规定，宗教团体的成立、变更和注销，应当依照国家社会团体管理的有关规定办理登记。宗教团体章程应当符合国家社会团体管理的有关规定。《社会团体登记管理条例》第14条规定了社会团体章程必须记载的事项，其中包括“民主的组织管理制度，执行机构的产生程序”。结合上述法律法规的规定可以看出，宗教团体法人应当设立权力机构、执行机构。“监督机构不是社会团体的必设机构，因社会团体非必然为公益目的而设立，法律无理由强行要求一概设立监督机构。”^① 社会团体法人的内部治理事项，诸如组织机构的运行、议事规则等，由社会团体法人自行规定。

（二）对捐助法人组织机构的理解

《民法典》第93条规定“捐助法人应当设理事会、民主管理组织等决策机构”，对于决策机构的性质、职权范围等事项没有明确。对此，学界有三种观点。

第一种观点是代表性观点，即将捐助法人与以德国为代表的财团法人同构化的观点认为，捐助法人没有权力机构，在捐助法人成立后，由章程约束捐助法人及其决策机构和执行机构。^② 财团法人与社团法人在组织机构方面的根本区别是，前者没有成员组成意思决定机构对法人事项自主地作出决定，^③ 所以，《民法典》中捐助法人的“决策机构”只能被定位于意思表示机构，仅享有具体事务的决策权，无权对捐助法人的重大事项作出决定。

第二种观点认为，应当对《民法典》中的决策机构作弹性解释，既

^① 李宇 《民法总则要义——规范释论与判例集注》，法律出版社，2017，第271页。

^② 李适时主编《中华人民共和国民法总则释义》，法律出版社，2017，第285页；张新宝：《〈中华人民共和国民法总则〉释义》，中国人民大学出版社，2017，第178~180页；沈德咏主编《〈中华人民共和国民法总则〉条文理解与适用》（上），人民法院出版社，2017，第654页。

^③ 谭启平、黄家镇 《民法总则中的法人分类》，《法学家》2016年第5期。

可以是意思决定机关，也可以是意思表示机关。至于具体是哪种机构，由捐助人自由决定。一是尊重捐助人的意思；二是我国捐助法人的立法自始没有采用财团法人制度作为参照和范本，《基金会管理条例》采纳尊重法人自治的思路，基金会实践中更是已经形成了理事会中心主义的治理机构。^①

第三种观点，《民法典》的决策机构只能被定位于执行机构，只能享有除修改章程以及法人的合并、分立、终止、解散等重大事项之外事项的决定权。捐助法人的理事会只能大致对应于公司的董事会，即便理事会的职权包含部分社团法人权力机构的非核心职权，也不能改变捐助法人“决策机构”的执行机构本质属性。而捐助法人所谓的“执行机构”其实应该是诸如“秘书处”之类的日常事务执行机构或常设执行机构，亦可称为狭义的执行机构，大致对应于公司的“经理”。“决策机构”与“执行机构”共同构成广义上的执行机构。与社团法人的执行机构须负责执行权力机构的决议不同，捐助法人的执行机构只能依据法律法规和章程的规定执行事务。^②

总之，《民法典》规定的捐助法人有基金会、社会服务机构、宗教活动场所法人等，各类捐助法人的目的、组织机构、财产运作等差异比较大，因而《民法典》对捐助法人组织机构的规定只能是原则性规定，应当对其进行弹性解释，在制定特别法时，依据每一类捐助法人的具体情况，规定何者是决策机构、执行机构和监督机构及其职权范围。宗教活动场所的财产部分来源于社会捐赠，以举行宗教活动、教化信众、宣扬教义为目的，具有财产集合的属性，又具有人的集合特点，并且在长期的发展中形成稳定的管理运作模式，所以，应当依据宗教活动场所的管理实践，结合现代的法人制度，解释《民法典》中捐助法人的组织机构，而不能简单地将其对应为财团法人的组织机构或社团法人的组织机构。

① 李晓倩 《捐助法人治理的中国逻辑——以基金会决策机构的考察为中心》，《当代法学》2018 年第 4 期。

② 罗昆 《捐助法人组织架构的制度缺陷及完善进路》，《法学》2017 年第 10 期。

四 我国宗教组织法人治理结构的设计思路

依据法人法定主义的要求,不同的法人类型有不同的设立规则、管理模式、财产内容,必须对宗教组织法人的组织机构的设置、权限、运行规则、相互关系等事项进行法律规制,其目的有二:一是保障形成有效的法人内部意思,实现意思自治;二是保障外部交易安全,由代表机构代表法人对外实施法律行为。现行的非营利法人的特别立法中,基于行政管理的需要,行政立法比较完善,有关法人治理结构、财产管理运营等民事方面的立法比较欠缺,例如,《基金会管理条例》《社会团体登记管理条例》《宗教事务条例》等立法都将行政登记、行政管理作为重点,缺乏对组织机构、内外财产法律关系的规定。形成目前这种立法局面的原因在于,除了长期的强制管理理念的影响外,行政立法不便于过多地规范法人的组织机构、财产管理运营等民事方面的事项。因此,解决这一问题的关键是制定非营利法人特别法。由于各种宗教组织除了具有非营利性以外,还具有与信仰自由的宪法规定密切相关的特点,尤其是宗教活动场所的宗教性更加明显,在治理结构的规范方面应当给予特别考虑。

(一) 立法模式的选择

在未来针对宗教组织的立法模式中,应当从以下两个方面加以考虑。

1. 三种宗教组织法人由不同的专门立法进行调整

《宗教事务条例》规定了三类法人,包括宗教团体法人、宗教院校法人、宗教活动场所法人,从统一审批许可的角度而言,由统一的行政法规规范这三类宗教组织,便于行政管理。但是,如前所述,在法人目的范围、治理结构、财产管理运营方面,三类宗教组织有着巨大差异,不适合统一打包由一部立法加以规范。宗教团体法人相当于各宗教的协会组织,主要职能在于对内协调宗教协会内部成员之间的关系,对外代表本宗教或教派,但不举行宗教活动和教化信徒,其财产原则上源自各成员的会费,属于典型的社团法人,与其他领域的行业协会类似。而宗教院校的主要目

的是进行宗教教育，培养教职人员，也不对外举行宗教活动，不以教化培养社会信众为目的，其财产名义上来源于各宗教协会组织，性质上类似于民营院校。宗教场所法人与这两类法人相比，情况比较特殊，其主要目的是“开展宗教活动—教化信众”，具有“宗教性”，直接与宪法上的信仰自由发生关联，既涉及一般的财产权利义务关系，也与宗教上的权利义务有关，与其他非营利组织在目的功能上有明显差异，应当制定针对宗教活动场所的法律，专门规范包括组织机构的设置、职权、运作、相互协调与制衡等方面的事项。此外，国家宗教管理的基本重点是对宗教活动场所的管理和监督，其关键不在于个人信仰与信仰的选择，而是集中于宗教活动的举行空间与时间。^①

由于宗教协会法人已经有社会团体方面的立法规范，宗教院校法人可以参照院校法人的立法加以规范，后续的立法任务是细化与完善的问题，而目前亟待解决的问题是宗教活动场所的治理结构的基本设计与架构。为避免重复研究，在此仅对具有特殊性的宗教活动场所的法人治理结构及财产管理关系的建设提出一些设想。

2. 针对所有的宗教活动场所规定统一的治理结构模式

如前所述，在有关宗教组织的法人类型的学说中，有一种观点主张设立多种法人类型，由宗教活动场所自由选择。此观点虽然考虑到了各个宗教组织的历史传统与实践的不同，但是，也存在难以保障宗教平等的问题。不同的法人意味着不同的法定组织关系，意味着宗教组织内部意思的形成、执行，以及内部与外部对管理人员的监督方式、监督内容等也随之不同，因而宗教活动场所可能会选择避重就轻的组织机构形式。另外，之所以形成各种意见纷呈的局面，关键原因在于各种学说没有明确宗教活动场所治理结构的构建前提与基础，也就是法律上的治理结构的内容只能涉及宗教组织的世俗事项，不得介入宗教事项（参见下述“圣俗分离原则”）。按照各种法律的规定，对外与其他社会主体签订各类合同，开展经

^① 李向平 《“社团”与“法人”的双重构建——当代中国宗教政策与管理制度改革路线图》，《上海大学学报》（社会科学版）2015 年第 3 期。

济活动，对内管理保护财产、为雇佣人员提供劳动条件及报酬等世俗事务，对任何一个宗教活动场所而言，都是一般无二的，这是构建统一的治理结构的前提与基础。

（二）设计宗教活动场所法人治理结构应遵循的原则

1. 遵守圣俗分离原则，组织机构的管理权限仅限于世俗事务

圣俗分离的理论广泛适用于日本宗教法领域。关于“圣”与“俗”相分离的含义，学界通常从国家与宗教组织的关系，以及宗教组织内部关系的不同角度讨论其适用问题。关于国家与宗教组织的关系，一种观点认为拥有公权力的行政机关不能介入宗教团体的“圣”的活动，但是可以规范“俗”的活动，行政机关可以在“俗”的一面发挥作用。^①还有一种解释是，宗教法人的“圣”的一面被称为“宗教性”“出世间性”，“俗”的一面被称为“世俗性”“世间性”。对世俗性事项的干预由法律规范，宗教性事项由宪法保障，法律领域的规范不能超越界限，进入宪法规范的领域。为了实现宗教法人的目的而从事的业务活动中，针对世俗的事务制定法律，依据法律进行行政管理；对于宗教性的事务，不允许行政干预。^②这是圣俗分离原则适用于国家权力与宗教组织之间关系时的表现。此外，在宗教团体内部，也适用圣俗分离原则。日本的《宗教法人法》要求宗教法人必须设置代表机构（兼执行机构）和意思机构，这些机构的权限仅限于世俗事务的决定与执行，不享有任何宗教事务上的权限。比如，代表机构可以对外与第三人之间签订买卖契约、不动产借贷契约等。与此相对，宗教仪式的举行、教义的宣扬等宗教活动则由该法人的宗教活动负责人宫司、住持、牧师、司祭等主持进行，这些人员作为圣职者，具有宗教上的地位和身份，不同于法律上的机构。^③

我们在设计宗教活动场所法人的组织机构时，可以借鉴日本的圣俗分

①（日）文化厅文化部宗务科宗教法人令研究会《宗教法人的解说与运用》，第一法规，1974，第2页。

②（日）井上惠行《宗教法人法的基础研究》，第一书房，1972，第355页。

③（日）桐谷章《围绕宗教法人法修改的问题点：对宗教团体管理要素的导入与评价》，《创价法学》1997年第26号。

离理论及立法经验。首先，确立国家管理与宗教团体自治的界限：立法权、司法权、行政权不介入宗教事务，仅对世俗事务进行管理，宗教事务由宗教组织的宗宪等内部规章进行管理；其次，宗教团体内部的管理机构区别宗教事务和世俗事务两个方面加以设置，管理世俗事务的机构原则上由法律规定其设置、运作、权限等，管理宗教事务的机构由宗教组织自行确定，教义、宗教负责人的选任及职权、宗教仪式等宗教上的事项，由各宗教组织依照各自的传统自行规定在教宪、教章等教内文件中，法律不予干涉。当然，章程可以规定世俗事务的负责人及其他管理机构的成员由教职人员担任。即便如此，在这样的宗教活动场所法人中，世俗事务也是由法定的机构执行。

实际上，宗教组织在发展过程中，普遍是由拥有宗教地位的圣职者同时管理世俗事务，在宗教组织内部圣俗没有完全分离是宗教团体的传统。这也是学界对宗教活动场所的类型进行定位时倍感困惑之处，从而产生了一元说和多元说的观点。产生困惑的原因在于没有将宗教事务的管理和世俗事务的管理区别对待。其实，只要区别对待宗教事务与世俗事务，组织机构和财产管理等世俗事务由法律统一规范，宗教事务负责人的产生与职责等宗教事务尊重宗教活动场所的传统，由宗教组织自行决定，就可以解决这一困惑。当然，宗教事务负责人和世俗事务的管理者在形式上往往是同一人，但是在法律上，管理两类事务的权限是分离的，处于不同领域，互不关联，互不影响。

2. 根据权力限制原则，防范管理人员滥用职权和怠于行使职权

宗教活动场所的决策机构、执行机构和监督机构的成员，即管理人员对法人负有善管注意义务，须遵守法律、章程，并且在不违反法律、章程的基础上，充分考虑宗教方面的规约、规律、习惯及传统，以规划该法人的业务及事业的运营，不能将自己保护和管理的法人的财产，随意用于其他目的或滥用。为了防止管理人员滥用职权为自己谋取利益，立法应当明确规定，当管理人员与法人进行交易时，与该事项有关联的人员不得参与投票表决。对于管理人员的失职行为，从委任的原理出发，法人有权追究相关人员的责任。

3. 尊重宗教团体自治，在法定机构的基础上设置任意机构

为了保障形成有效的法人内部意思和保障外部交易安全，有必要在立法层面上统一明确法人组织机构的设置、职权等事项。然而，由于历史传统的影响，各个宗教团体的组织管理模式有诸多差异，立法不可能设定一个完全一致的标准，并且从尊重宗教团体信仰自由的角度，也不应该强行要求所有的宗教法人都设置一模一样的组织机构。“团体自治是团体法秩序生成的本位逻辑，包括国家在内的外在权威的作用无论在起源上，还是在功能上，都源于克服私人自发秩序的局限性。”^① 宗教活动场所作为一类社会团体，并且是与宗教信仰最为密切的社会团体，无论从团体自治的角度，还是从信仰自由的角度，都应当尊重宗教团体的传统、习惯、实践，允许其在法定的组织机构之外，设置其他的任意机构，通过立法明确两类机构的法律地位和关系。

4. 依据信息披露与透明原则，公示法人治理结构的相关信息

宗教活动场所管理中出现问题的根源，往往在于信息不对称，若负责人及其他管理人员非法或违反法人章程的规定占有、使用、运作法人财产，捐助人虽然可以根据《民法典》第94条的规定查询捐助财产的管理、使用情况，但是，立法并没有详细规定捐助人知情权的实现措施。此外，《宗教事务管理条例》第58条也原则性地规定了宗教活动场所以适当方式向信众公布财务情况。相对法人的管理人员而言，现有的查询、告知等制度，依然解决不了信息不对称的问题，因此，需要详细规定将与治理结构有关的应当进行登记的信息公示于众，使社会公众、债权人等利害关系人知悉法人信息，在加强外部监督的同时，保障交易安全。对于内部而言，法人的决策机构、执行机构作出涉及重大财产的决定时，应当将相关信息告知捐助人，征询捐助人的意见，同时明确捐助人可以查阅法人的文件资料的具体范围以及查阅方式，当然，对于怀有不当查阅目的的捐助人的查阅请求，宗教活动场所法人有权拒绝查阅。

^① 蔡立东、田尧、李海平 《团体法制的中国逻辑》，法律出版社，2018，第73页。

(三) 宗教活动场所法人治理结构的具体设计构想

《民法典》第 93 条规定捐助法人应当设置决策机构、执行机构、监督机构，对此，学界从财团法人的角度出发，反对捐助法人设置监督机构。然而，目前并没有立法对捐助法人的性质作出明确界定，所以，将捐助法人与财团法人同构的观点尚有商榷的余地。况且，社团法人与财团法人之间并非完全泾渭分明，实践中存在兼具财团法人与社团法人特点的社会组织，德国和日本的财团法人制度已经逐渐发生变化，在机构设置及其权限分配方面有了新的发展。^①从本文前述分析可以看出，以举行宗教活动、教化信众为目的的宗教活动场所，实际上兼具社团法人和财团法人的特征，在组织机构设置上，可以采取较为灵活的方式，况且《民法典》仅对捐助法人的机构设置作了原则性规定，为各类捐助法人根据自身特点设置组织机构留下了自由空间。

第一，关于决策机构。根据宗教活动场所的规模，决策机构由 1 名或数名成员构成“管理委员会”。“管理委员会”是宗教活动场所的世俗事务的最高意思决定机关，成员由团体内部决定，可以由教职人员和信众组成。由于管理委员会的职权范围仅限于财产的管理、运作以及日常世俗事务的管理，宗教组织也可以仿效公司领域的职业经理人制度，将法人的世俗事项委托给具有管理经验的专业人士打理，宗教人员就可以摆脱烦琐的日常管理事务，集中精力开展宗教活动、教化信众。立法应当对管理委员会的产生、职权、运作、任期等事项作出规定。管理委员会的职权主要有：①制作预算、追加（更正）预算；②承认决算；③制订事业计划；④取得、处分不动产及重要财产，提供担保；⑤建筑物的建设、维修；⑥借贷及保证；⑦管理运营事业；⑧变更章程、制定及废止细则等。但是，决策机构无权变更法人目的，也无权决定法人的合并、分立、终止、解散等重大事

^① 德国目前至少有一半的财团法人允许捐助人通过捐助行为授权财团法人机关自由变更财团法人的目的。日本的公益法人须设置评议委员会、理事会和监事，构成类似于一般社团法人的意思机关、执行机关、监督机关。参见李晓倩《捐助法人治理的中国逻辑——以基金会决策机构的考察为中心》，《当代法学》2018 年第 4 期。

项，此类事项应当由主管机关作出决定。决策机构根据法律和章程的规定，决定法人事务，占有、维持、运营宗教设施及其他财产，实施宗教事项以外的、为了实现法人目的而运营业务的一切行为。宣扬教义、举行仪式、教化信众等事务虽然属于广义的法人事务，但由于是宗教事务，不属于法律的调整对象。此外，所谓“决定事务”指的是最终决定宗教法人的世俗事务，因而决策机关是宗教法人世俗事务的最高意思决定机关，当然法定的重大事务除外。

决策机构的意思以会议决议的形式做出，法人的世俗事务由决策机构过半数的委员通过，各个委员的表决权平等。会议由主席以书面或口头的形式通知召集，在召集通知中应当明确会议的时间、场所、议题。会议的议事记录中应当简单扼要地记录议题、什么人提出什么意见、采纳或不采纳等情况，出席会议的委员应当在会议记录上签名盖章。

此外，决策机构成员的任职资格应当从个人品行、管理经验、社会信用等角度考虑，每届任期四年，可以连选连任，对选任程序、辞任、补选的情形也应当作出规定。

第二，关于执行机构。执行机构类似于财团法人的理事或公司的执行董事，暂称“执行委员”，拥有对外的代表权和对内的事务总管权。代表权意味着执行委员对外实施的行为被视为宗教法人的行为；事务总管权指的是统辖内部事务的权限。两种权限互相结合，使执行委员成为执行宗教法人事务的最高责任人。执行委员对内管理法人的世俗事务，应当诚实地执行决策机构的决定。执行委员执行职务时，可以自己执行职务权限范围之内的事项，也可以委托管理委员、部门负责人等辅助其执行职务。由于执行委员所实施的法律行为的效果归属于法人，执行委员必须具有完全意思能力、行为能力，否则可能会使宗教法人遭受的损害。对于执行委员的任职资格，立法可以作出限定性规定，比如：行为能力受限制者、被判处刑罚者不得担任执行委员，章程可以在此基础上规定其他限制性条件。

执行委员的职权大致涵盖如下范围：①法人重大事项变更时，向主管机关提起审批；②公告财产处分情况；③实施公益事业及其他事业的计划；④制作及备置财产目录、收支预决算书；⑤向信众及其他利害关系人

提供法定文件的查阅；⑥各种登记的申请；⑦就任清算人；⑧申请破产宣告等。此外，只要不侵害决策机构的决定权，可以超越前述范围处理一些具体的、日常的事务。

执行委员对外代表法人实施法律行为，为了保障第三人的交易安全，维护信众的利益，执行委员的姓名、住所、资格等个人相关信息以及变更信息应当公示。此外，执行委员应当遵守法律法规、法人章程，忠实地执行职务。执行委员如果违反法律和章程规定的义务，或者有懈怠行为时，应当被处以相应的惩罚。

第三，关于监督机构。监督机构的成员应当由教职人员和信众组成。监督机构的职能大致可以分为会计监督和业务监督。宗教团体可以根据各自的实际情况，规定监督机关的职务权限，可以设置仅具有会计监督职能或业务监督职能的机关。会计监督的对象是宗教法人的收支处理、财产状况等，依据年末会计报表、财产目录等资料，对会计事务进行全面监查，向管理委员报告监督结果。业务监督的对象是管理委员作出决定的行为以及代表委员执行世俗事务的行为，例如：对内对外的管理行为是否符合法律和法人章程的要求，在执行委员的召集、审批申请、变更登记、公告中，是否有懈怠职务的情形；宗教法人经营的收益性事业是否符合法人目的等。

第四，在法定机构之外可以设置任意机构。宗教法人可以自由设置法定机构以外的机构，比如由信众组成的咨询机构等，对宗教组织的一些重大事项提出意见与建议，在法人章程中规定这些机构的权限，成员的选任方法、人数、任期等。这些机构与决策机构、执行机构、监督机构等法定机构相比，属于任意机构。由于宗教组织的历史传统等因素的影响，各个宗教法人的意思决定方法、组织管理模式具有多样性，应当尊重宗教法人管理模式的多样性及自身特点，赋予章程自由设置任意机构的权利。同时，赋予宗教组织设置任意机构的权利，也是为了适应不同宗教的管理实践。例如，基督教的教区管理模式中，信众比较固定。随着宗教实践的发展，实行圣统制的天主教会开始尝试更民主的管理模式，提升信徒在教会中的地位。在台湾地区，许多登记为财团法人的宗教组织在其章程中赋予

信众成员法律地位，在章程中设立“信众大会”。佛教组织也发生了一些变化，比如普陀山佛教协会是由全山佛教信徒组成的法人。^①当然，任意机构的权限范围不得与法定机构冲突，否则，章程规定无效。

结 语

宗教组织不同于其他非营利社会团体，与信仰自由的宪法规定的关系非常密切，其财产来源、组织机构、运营模式等不能与其他非营利社会组织完全等同，尤其是以“举行宗教活动—教化信众”为目的的宗教活动场所，更具有鲜明的宗教特性，属于特殊的捐助法人。同时，就宗教组织的历史传统、宗教习惯、实践情况而言，不能简单地将宗教活动场所法人归入社团法人或财团法人的范畴，应当将其视为具有综合特性的社会组织，对其组织机构的法律规定作出灵活解释，设置治理机构时既要遵守信仰自由的宪法规定，又要符合宗教历史传统及管理实践。本文仅对宗教活动场所法人的治理结构进行了概括性阐述，其具体内容及宗教团体法人和宗教院校法人的治理结构的完善等尚需进一步探讨。

^① 仲崇玉 《论宗教活动场所的法人类型定位——兼评〈民法总则〉的得失》，《西北师范大学学报》（社会科学版）2018年第4期。