

# 政教关系的全球考察\*

王秀哲

**内容提要:**成文宪法中的政教关系是一国对历史形成的宗教与政权关系的根本法承认。由于当今世界大多数国家政权与教权的实际分立,通过宪法规范政教关系具有必然性和必要性。宪法规定政教关系体现了宪法保护宗教信仰自由权的制度设计。通过对168个国家成文宪法中的形式政教关系和在具体的政治、教育、社会等制度中体现的实质政教关系的考察,在形式上规定设立国教、政教分离和没规定政教关系三种模式下,共有十种不同的实质政教关系类型。进一步归类统计发现,除了少数完全没规定政教关系的国家外,各国的政教关系主要有政教分离和宗教主导、国家主导三大类型。其中规定政教分离的国家数量最多,占到统计数量的2/3,体现了成文宪法规定政教关系的一般趋势。宗教主导多体现在意识形态方面,而国家主导限于维护主权和公共利益的需要所以对宗教进行的外部管理或扶持。基于传统的影响,教权渗入政权的少数国家还将在一定时期内延续其宗教主导的政教关系;而在国家权力不断扩张的背景下,政权不干涉教权则是多数规定政教分离的国家的政教关系内容。

**关键词:**成文宪法 政教关系 政教分离 宗教主导 国家主导

王秀哲,山东工商学院教授。

## 一 问题与方法

宗教与政治都是对人类生产与生活影响深远的重要社会现象。近代以来,在西方基督教世界实现了政权与教权相分离的改革,继而在宪法的层面明确提出了政教分离原则,这是基督教世界神权和世俗政权斗争发展的结果。但在伊斯兰教世界,宗教始终对政治生活和社会生活有着很大的影响力。只是,不论宗教与政权的关系如何密切,一个不可否认的事实是,在当代伊斯兰教国家,政权和教权已然是分立的两种体系,虽然两种体系的交叉和融合还很明显。另外,“在东方传统中,西方所理解的作为与皇权/

\* 本文是2009年山东省社科规划项目“宗教信仰自由权的宪法保护比较研究——基于宪法文本的考察”(09DFXZ01)、2012年教育部人文社科规划项目“崑崙山地区全真道教文化遗存调查与研究”(12YJA730006)的阶段性研究成果。

政权相并行的权力主体的教会概念根本就没有存在过,也就无从像西方那样谈起教会与国家之间的真正意义上的对等关系,因此也就根本谈不上教会与国家关系。”<sup>[1]</sup>到了当代,一些国家更倾向于由政府对于宗教团体进行管理。总之,世界范围内看,政教关系十分复杂,但是,不可否认的是,当代各国处理政教关系的背景是政权与教权的各自独立。面对两套权力体系,受历史文化传统影响,各国作出了不同的政教关系模式选择。在如今全球化发展的背景下,处理政教关系的原则也受到国际社会和其他国家的影响。而宪法层面的政教关系与宗教信仰自由权的保护密切相连,是宗教信仰自由保护的制度基础。

用宪法来规定政教关系,就是解决权力主体层次上的教会与国家之间的关系。具体要解决在国家意识形态、国家政治体制和教育等社会生活方面教会与政府权力的划分问题。而这种规定的目的是为了实现在宪法上所保护的个人的宗教信仰自由。为了真实客观描述成文宪法中的政教关系,笔者通过阅读各成文宪法规定的相关内容,首先找出宪法文本中是否有“教会与政府(国家)”关系的明确规定,然后再通过对宗教团体宪法地位的考察研究各国实际承认的政教关系。明确的政教关系在各成文宪法中主要体现为是否设立国教、是否政教分离的规定上,这是一种形式上的政教关系规定。而无论是否明确规定政教关系,各国宪法对宗教团体的地位、教会权力以及公民的宗教信仰自由权实现等的规定都反映了一国实质上的政教关系。本文根据各成文宪法对形式上的政教关系的规定情况进行考察并分类,然后在此分类基础上结合成文宪法中宗教团体的法律地位、政治地位、经济地位、社会地位等方面的规定分析各国宪法中实际表达的政教关系,并由此总结各成文宪法中的政教关系的类型特征。

本文具体通过抽取联合国168个成员国各成文宪法文本中的政教关系及其相关内容,运用统计分析、类比分析、图表分析、逻辑分析等方法,对世界范围内成文宪法中的政教关系进行比较研究,尝试找出政教关系宪法文本规范的特征并进行模式化分类研究。

本文严格以成文宪法文本规定为分析样本,尽量客观展现宪法对政教关系问题的规定。选取的样本范围为联合国193个成员国。<sup>[2]</sup>样本选取原则为各国最新修订完成的宪法文本,不包括摘要(summary)、临时(interim)和过渡(transition)宪法文本。<sup>[3]</sup>最终样本为联合国168个成员国或地区的成文宪法文本。

## 二 成文宪法中的形式政教关系

成文宪法对政教关系的规定首先体现在对政教关系的直接承认上,主要有设立国教和政教分离两种模式。宪法文本对政教关系的宣布实际上仅是一种形式上的政教关系规定,可能与权力配置中体现的实际政教关系不同,但形式上的政教关系规定直接影响了一国政

[1] 张训谋著:《欧美政教关系研究》,宗教文化出版社2002年版,第3页。

[2] 截止到2011年7月,联合国共有会员国193个。其中亚洲39个,非洲54个,东欧及独联体国家28个,西欧23个,拉丁美洲33个,北美、大洋洲16个。成员国名录参见新华网:[http://news.xinhuanet.com/ziliao/2003-06/03/content\\_900731.htm](http://news.xinhuanet.com/ziliao/2003-06/03/content_900731.htm)。最后访问时间:2012年7月1日。

[3] 中非、乍得、科摩罗、科特迪瓦、吉布提、几内亚比绍、塞内加尔、索马里为摘要文本;苏丹(2005年)、南苏丹(2011年)、尼泊尔(2007年)的宪法为临时或过渡性宪法,两类共计11国。

教关系的具体设计。

### (一) 宪法文本中的形式政教关系

通读 168 个国家的成文宪法,主要有两种为本国政教关系定位的规定,即明确表明本国“设立国教”或“政教分离”。〔4〕

很多国家在宪法中明确规定了本国“没有国教”、本国是“世俗国家”、本国实行“政教分离”、“宗教团体与国家相分离”等。这可以看成是对政教分离的明确肯定。另外,否定性的规定,如“不得制定建立国教的法律”、“国家不受宗教(或宗教意识形态)的约束”、“国家不资助任何宗教”等规定也反映了国家和教会的分离关系,所以本文从上述肯定与否定规定方面对明确政教分离的国家进行统计。当然也有一些国家在规规定政教分离的同时还规定设立国教或规定本国应该遵从传统宗教,笔者认为有这种规定的国家主要是属于明确表态政教分离的,因为政教分离的表述直接涉及宪法对两种权力的配置,在分离的基础上国教只在意识形态领域发挥作用。所以,笔者将其归入明确表明政教分离的模式中。结合“分离”的具体规定情况做如下统计。

表 1:形式上规定世俗化或政教分离的国家

内 容		国 家			数量
不设国教(官方宗教)		阿尔巴尼亚、爱沙尼亚、埃塞俄比亚、德国、利比里亚、立陶宛、尼加拉瓜、帕劳、巴拉圭、韩国、乌干达、西班牙、肯尼亚			13
世俗国家		贝宁、喀麦隆、法国、圭亚那、印度、哈萨克斯坦、马达加斯加、纳米比亚、马里			9
政教分离 (国家与宗教分离)	政教分离 + 传统宗教	东正教	保加利亚、格鲁吉亚	2	6
		基督教	斐济、爱尔兰、匈牙利	3	
		佛教	不丹	1	
	政教分离 + 世俗国家 (不设国教)	阿塞拜疆、吉尔吉斯斯坦、塔吉克斯坦、土库曼斯坦、俄罗斯、塞尔维亚、安哥拉、莫桑比克			8
	宗教团体(教会、宗教机构)自治或与国家(政治)相分离	土耳其、洪都拉斯、安提瓜和巴布达、巴巴多斯、圣卢西亚、摩尔多瓦、罗马尼亚、佛得角、克罗地亚、古巴、拉脱维亚、马其顿、乌兹别克斯坦、斯洛文尼亚、乌克兰、黑山、蒙古、葡萄牙、意大利、日本、比利时、东帝汶、安道尔、玻利维亚			24
	不得制定建立国教的法律(设立宗教机构)(含不支持宗教的内容)	澳大利亚、冈比亚、美国、加纳、密克罗尼西亚、菲律宾、塞舌尔			7
	国家(公民)不受意识形态或宗教的约束	白俄罗斯、捷克、斯洛伐克			3
	国家不资助任何宗教	巴西、乌拉圭			2

〔4〕 也有少数国家规定“政教合作”,但由于政教合作往往与政教分离规定在一起,所以笔者没有单独统计规定政教合作的国家,而是在政教分离模式中一并统计。另,少数只规定政教合作的国家在没有形式规定的模式中统计。具体区别在实质政教关系类型中分析。

总数	72
----	----

说明:1. 左侧内容栏,括号中为可以替换的表述。由于各国宪法内容表述多样,所以,无法进行完全相同的关键词搜索,笔者做了类同表述的归类。

2. “不设国教”、“世俗国家”的规定往往伴随着国家与宗教分离的规定,为了统计上的方便,本表格按照左侧内容栏出现的关键词顺序查找,不重复统计。前面出现过的国家,后面不再统计。本文后面将对各个国家的具体规定详细考察。

3. “宗教团体与国家相分离的规定”,主要考察以下的分离内容:宗教不能用于政治目的;反对宗教政党;宗教人员不能担任公职、议员等。考察的是宗教与政治的分离规定,不包括二者的交叉合作规定。但是,也有国家在规定了不设国教、政教分离的同时规定政教合作,还有国家在规定的同时规定了国家对宗教的扶持,这样规定的国家都统计到政教分离中。至于单纯规定政教合作,国家扶持宗教,而没有同时规定政教分离的国家另作统计。

4. 除了规定政教分离外,爱尔兰宪法规定:“圣父、圣子、圣灵三位一体为一切权力的来源为世人和国家一切行动的归宿亦即我们的最终目的;兹以至圣至善的三位一体的名义”;斐济宪法规定“尽管国家和宗教是分离的。斐济岛人民承认、崇拜和尊重上帝,这是良好政府和领导的根源。”匈牙利 2011 年基本法规定“承认基督教在保持国家地位方面的作用,珍惜国家的宗教传统。”“为了公共利益国家应该和教会合作。”本文把这三个国家统计为以基督教为主导宗教的政教分离国家。

与形式上承认“政教分离”的规定不同,在宪法中明确规定设立国教的国家比较容易统计,一般都有直接的表述,即“本国的国教为某某教”或“本国以某某教为国教”,除了表 1 在政教分离的前提下宣布本国有主导宗教的 5 个国家不再做统计外,笔者以各国作为国教的宗教为标准做了如下分类统计。

表 2:形式上规定设立国教的国家

国教	国 家	数量
伊斯兰教	阿富汗、阿尔及利亚、巴林、孟加拉国、埃及、伊朗、约旦、科威特、利比亚、马来西亚、马尔代夫、毛里塔尼亚、摩洛哥、阿曼苏丹国、巴基斯坦、卡塔尔、沙特阿拉伯、突尼斯、阿拉伯联合酋长国、也门、印度尼西亚	21
罗马天主教	哥斯达黎加、列支敦士登、马耳他、摩纳哥	4
福音路德教	丹麦、冰岛、挪威	3
东正教	希腊	1
佛教	柬埔寨、斯里兰卡	2
总数		31

说明:表中所列国家基本上都是直接在宪法中规定“某某教为本国的国教”。也有国家用了不同的表述方法,比如印度尼西亚 1945 年宪法第 29 条规定“国家建立在信仰唯一的真神的基础上”。这唯一的真神指的就是真主安拉;斯里兰卡 1978 年宪法第 9 条规定“斯里兰卡共和国赋予佛教最高地位,保护和促进佛教教义是国家义务。”上述国家的规定显然也是对国教的直接承认。另外,希腊 1975 年宪法(2001 年修订)第 3 条规定“希腊占优势的宗教是东正教”。

## (二)形式上规定政教关系国家的数量分析

在本文统计的 168 个国家中,除了上述表 1 和表 2 列出的国家外,其他为在形式上没明确规定政教关系的国家。为了从整体上把握形式上的政教关系规定,笔者在 168 个国家的基础上做相关的数据统计,并用图表直观表示如下。

表 3:形式上规定政教关系的国家数量统计

内容	数量	/103	/168
设立国教	31	30.10%	18.45%
政教分离	72	69.90%	42.86%
规定政教关系的国家	103		61.31%
没明确规定政教关系的国家	65		38.69%

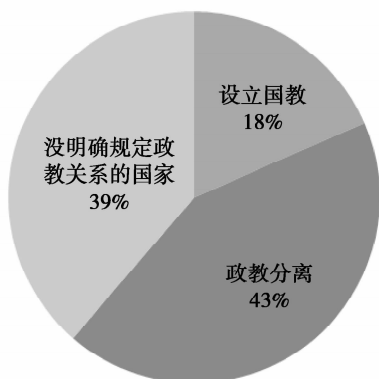


图 1:形式上规定政教关系的比例图

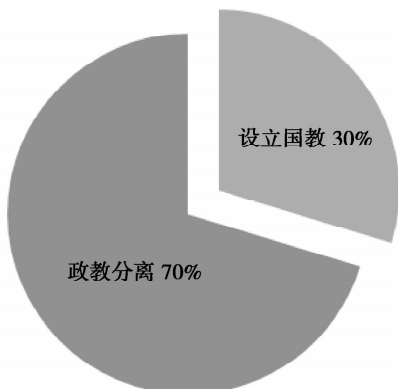


图 2:规定设立国教与政教分离国家的比例关系

### (三)特征分析

#### 1. 成文宪法形式上规定政教关系的具有普遍性

从表 3 和图 1 中可以看出,目前在笔者统计的 168 个成文宪法国家中,形式上规定政教关系的国家有 103 个,占总比例的 61.31%,即有 2/3 多的国家对政教关系问题做出了明确表态。这说明在形式上成文宪法对政教关系的明确规定具有普遍性。虽然本部分的统计还仅限于形式上的规定,有些国家只是简单地规定了设立国教和世俗国家、政教分离,并没有明确展开政教关系的具体内容,但是,是否设立国教的宪法规定已经表明了从意识形态上国家与政府的价值取向,而世俗国家和政教分离的规定,则是从权力设置上对政权与教会权力分离做了明确表态。

#### 2. 形式上政教分离具有主导性地位

通过表 1、表 2 和图 2 的数据统计,可以看出,形式上规定“政教分离”的国家的数量远多于“设立国教”的国家的数量,达 2 倍多。由此可见,成文宪法中形式上承认政教分离的国家占据主导性地位。有学者指出:“尽管各国情况千差万别,但到近现代,政教分离制已经成为主流模式。无论是政教分离的扩大,还是政教合一的削弱,都说明宗教作为统治工具的情形之复杂性。”〔5〕仅从形式规定的角度看,该学者所提到的政教分离主流模式已经得到彰显。

从形式上考察各国宪法是否明确规定政教关系实际上并不能准确把握各国实质上的政教关系。有些规定设立国教的国家实际上是政教分离的,至于政教分离的具体情形也相差甚远。且在形式上没明确政教关系的国家并不意味着宪法中无涉政教关系。各成文宪法或对政教关系明确表态或没有表态,但是都有关于宗教和立法、司法、行政权关系、宗教与公民

〔5〕 顾肃:《充分认识宗教与政治关系的复杂性》,《江苏社会科学》2006 年第 4 期。

权利义务、宗教与教育、宗教团体地位的相关规定,可以从这些具体规定中判断出各国实质上的政教关系。

### 三 成文宪法中的实质政教关系

实质上的政教关系是指成文宪法在国家权力配置和宗教团体权利规定中体现出来的教会与国家之间的关系。借助于杨灏城先生对宗教的世俗化的三个判断标志,即宗教与国家相分离、宗教与司法相分离、宗教与教育相分离<sup>[6]</sup>的思路,本文从宗教与国家政权(立法、司法、行政权)、宗教团体自治权、宗教与教育等几个方面判断一国的实质政教关系。为了分析方便,实质政教关系的分析在前述规定形式政教关系的模式下讨论。

#### (一) 国教模式下的实质政教关系

在明确规定本国设立国教的国家中,如果深入考察宪法关于宗教团体地位和其与政权关系的具体规定,会发现在国教是否进入国家政权以及国教进入国家政权的程度等问题的规定上存在着很大的差异。通过考察国教与国家政权的关系(包括与立法、司法的关系)、国教与教育的关系、国家元首的宗教身份以及国教与政治意识形态的关系、国教与公民社会生活的关系等具体规定,可以把形式上规定设立国教的国家的实质政教关系具体分类如下:

**政教合一:**政教合一是指在一定的制度分化基础上政治与宗教合二为一。它的预设前提是制度分化的存在,即政治与宗教的二元结构,否则,所谓“合一”就无从谈起。<sup>[7]</sup>在政治与宗教的二元结构下,国教完全与国家政权融合,对国家政权起绝对领导作用。表现在国教教义是国家立法的依据和准则,国家的立法、司法和行政权服从国教领导人的领导,国教领袖同时担任国家元首,国教直接介入教育等。显然这是一种国教领导下的政教合一。

**国教主导:**是指国教不直接与国家政权结合,但是国教指导国家的政治意识形态,包括指导立法、司法、教育等。具体表现在规定国家元首必须信仰国教、国教教义是立法的基本来源、使用宗教法典进行司法判案、代议机关代表的言论必须符合宗教基本原则、公职人员就职以国教信仰宣誓、组成国教意识形态委员会等内容。从国教对政治意识形态的指导方面来看,上述统计的内容只要出现一个方面即表明国教可以起到主导作用,当然各国具体的指导作用有深浅之分,本文不做细致划分。

**国教不涉政:**即国教不干涉政治。主要包括禁止在宗教基础上成立政党、宗教人士不得利用宗教或以宗教信仰的方式进行政治宣传、公民权利和政治权利的享有不受宗教信仰的影响、公民义务之履行亦不得因宗教信仰而受妨碍、宗教教育与普通教育相分离等规定。

**政教分离:**虽然规定了本国设立国教,但是在政治体制设计上体现的是政教分离,即世俗国家政权与未规定国教的国家一样独立设置,且没有专门规定国教对政权和国家政治意识形态方面的具体作用。从文本规定上看,国家政权的设置和运行不受国教的影响。

各国国教模式下的实质政教关系列表并图示如下:

表 4: 国教模式下的实质政教关系

[6] 参见杨灏城、朱克柔主编:《当代中东热点问题的历史探索——宗教与世俗》,人民出版社2000年版,第4-22页。

[7] 王林聪:《中东国家政教关系的变化对民主实践的影响(上)》,《西亚非洲》2007年第6期。

模式	国教	国家	数量	总数
政教合一	伊斯兰教	伊朗、马来西亚	2	2
国教主导	伊斯兰教	阿富汗、巴林、孟加拉国、沙特阿拉伯、马尔代夫、埃及、约旦、科威特、毛里塔尼亚、阿曼苏丹国、巴基斯坦、卡塔尔、阿拉伯联合酋长国、也门	14	17
	路德教	挪威、丹麦	2	
	罗马天主教	马耳他	1	
国教不涉政	伊斯兰教	阿尔及利亚	1	3
	罗马天主教	哥斯达黎加、列支敦士登	2	
政教分离	伊斯兰教	利比亚、摩洛哥、突尼斯、印度尼西亚	4	8
	罗马天主教	摩纳哥	1	
	福音路德教	冰岛	1	
	佛教	柬埔寨、斯里兰卡	2	
总数	东正教	希腊	1	31

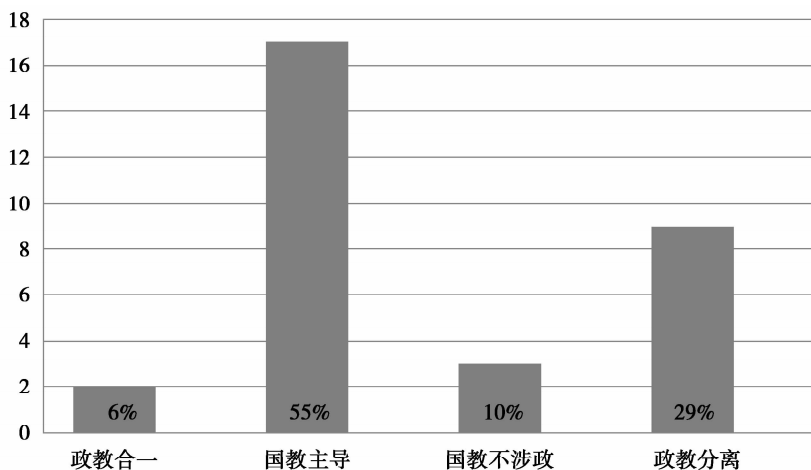


图 3: 国教模式下的实质政教关系比例图

上图显示,在形式上规定国教的国家中政教合一类型仅为少数,只有 2 个国家,占 6%,国教主导类型的国家最多,占总数量的 55%。规定“国教不涉政”和“政教分离”的国家,实际上是在承认国教前提下的政教分离,这样规定的国家共有 39%。这说明形式上承认国教的国家在实质内容上多强调国教在政治意识形态领域的优势地位或主张政教分离。如果国教仅在意识形态领域中起主导地位,实际上是承认了国教不能介入实质上的国家政权,政权独立并仅接受国教的思想与价值指导。这样规定的实质内容也是承认政教分离,当然国教的重要作用不能忽视。如果和实质上主张政教分离的内容结合起来考虑,则在形式上承认国教的模式下,体现了政教分离的类型化趋势。

## (二) 政教分离模式下的实质政教关系

在形式上承认政教分离的国家中考察具体政教关系会发现,政与教如何分离在各国的

规定并不相同,具体表现为政与教分离、教与政分离、相互分离以及政教合作、国家管理宗教、国家资助扶持宗教等,根据各国的具体规定,可以做如下类型划分:

**教不涉政型。**主要强调宗教与国家 and 政治的分离,具体规定有政党不能建立在宗教基础上、不得利用宗教为政治服务、宗教组织不得干预国家活动、宗教教育同公立教育相分离、宗教组织成员没有投票权和被选举权等。

**政不涉教型。**主要规定了教会和宗教团体的自由、自治,不受国家和政治的干预。包括宗教团体属性自由、宗教团体设立自由、宗教团体联合自由、宗教团体事务自治、宗教团体布道传教自由、宗教教育自由、宗教慈善事业自由、国家不干预宗教团体的活动、国家不得制定任何禁止信教自由的法律、国家不得规定参加宗教考试作为担任公职的资格、国家不支持任何宗教组织及其活动、国家不资助任一宗教等。

**互不干涉型。**是从宗教与政治互不渗透两个方面做出的规定。具体规定有国家和宗教团体相互尊重各自的独立、国家不应干涉宗教事务宗教也不应干涉国家事务、国家是中立的、信仰独立且政教分离、宗教团体自治且宗教人员不能当选为参众议员、宗教团体自治且政党不得采用宗教标识、任何宗教团体不得从国家接受特权或行使政治权利且国家不得进行宗教活动和宗教教育、宗教不能成为出任公职的资格且国会不得制定建立国教的法律、国家不受意识形态约束且宗教自治等。

**政教合作型。**在规规定宗教教派与国家分离的基础上规定了国家与宗教团体的合作关系。主要是以天主教为国教的六个国家,其政教分离由于受天主教神权统治的传统影响,是建立在遵从条约合作基础上的分离。具体内容有:国家将促进与有益于人民福祉的不同宗教派别的合作;保持政府和天主教的特别的合作关系;与天主教会的关系以政府与罗马教廷之间的条约和协议为指导原则;公共权力应注意到社会的宗教信仰并与天主教教会及其他教派保持合作关系;国家与天主教会各行其政,独立自主;他们的关系由拉特兰条约规定;国家和天主教会的关系建立在独立、合作和自治的基础上等。另外匈牙利基本法规定国家基于公众利益应该和教会合作。该类型实质上强调的是分离之后的合作,这种合作目的是维护各自独立的两个权力之间的友好关系。

**国家扶持型。**主要规定了国家对宗教团体的物质帮助和扶持等。包括国家应该保护教堂、礼拜地点、物品;宗教得到国家支持;宗教享有国家的保护和帮助;国家给宗教教派提供物质帮助;宗教神职人员的薪俸和年金由国家支付,所需费用列入国家年度预算等。

**国家管理型。**主要规定了国家在尊重宗教团体自治的基础上有管理宗教团体及其活动的权力。具体包括外国宗教组织在共和国境内的活动以及外国宗教中心对共和国内宗教组织领导人的任命,需经共和国有关国家机关同意;宗教团体和机构服从国家的直接监管;应该禁止那些损害人的尊严和与人类道义相违背的宗教的普及和宣传;禁止倾向于影响国家统一或安全的种族、部族、地域或宗教宣传;公共教育是世俗的;禁止旨在反对国家的主权及其宪法制度和公民和睦或带有损害公民权利和自由以及阻碍公民履行国家、社会和家庭义务或有害其身心的宗教组织及其机构和代表的活动等。

**一般规定型。**是指规定教会与国家相分离、学校与教会相分离、公共教育是非宗教的等内容,即仅规定了政教分离,没有进一步规定政与教的具体关系。但是这些国家的世俗政权



都是在不受宗教影响的基础上设置的。

上述分类列表如下：

表 5:政教分离模式下的实质政教关系

类型	国家	数量	/72
教不涉政	乌干达、保加利亚、不丹、吉尔吉斯斯坦、塔吉克斯坦、土库曼斯坦、土耳其、洪都拉斯、肯尼亚、黑山	10	14%
政不涉教	爱沙尼亚、德国、立陶宛、帕劳、贝宁、圭亚那、印度、斐济、塞尔维亚、佛得角、马其顿、乌兹别克斯坦、斯洛文尼亚、澳大利亚、密克罗尼西亚、菲律宾、塞舌尔、巴西、爱尔兰、乌拉圭	20	28%
互不干涉	阿尔巴尼亚、埃塞俄比亚、喀麦隆、格鲁吉亚、莫桑比克、安提瓜和巴布达、巴巴多斯、圣卢西亚、蒙古、葡萄牙、日本、冈比亚、美国、加纳、捷克、斯洛伐克	16	22%
政教合作	东帝汶、安道尔、玻利维亚、西班牙、意大利、巴拉圭、匈牙利	7	10%
国家扶持	安哥拉、摩尔多瓦、罗马尼亚、克罗地亚、比利时	5	7%
国家管理	哈萨克斯坦、阿塞拜疆、白俄罗斯	3	4%
一般规定	利比里亚、尼加拉瓜、韩国、法国、马达加斯加、纳米比亚、马里、俄罗斯、拉脱维亚、乌克兰、古巴	11	15%

说明：“教不涉政”类型中不丹国宪法规定宗教与政治分离，同时规定宗教机构和人员高于世俗政治，但政党成员不能建立在宗教基础上。该国虽然规定了宗教高于世俗政治，但实际上还是强调了宗教不能直接干预政治，所以该国统计在“教不涉政”类型中。

上述分类的数量关系可以用图表表示如下：

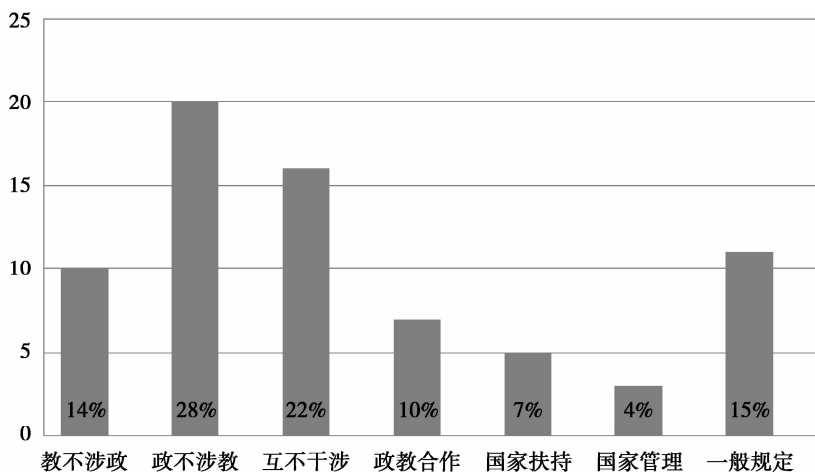


图 4:政教分离模式下的实质政教关系图

从图 4 可见，在政教分离模式下，没具体规定分离内容的一般规定占 15%，“教不涉政”、“政不涉教”和“互不干涉”是规定了如何具体分离的三种类型，这三类规定共占 64%，其中规定“政不涉教”的国家最多，占 28%。另外规定“政教合作”的国家占 10%，根据上述

分析,此处的政教合作是依法合作,实质上也属于保障政教分离的内容。“国家支持”、“国家管理”则属于国家主导宗教的类型,共占 11%。所以,在政教分离的模式下,多数国家强调的是政与教如何分离,其中又以强调政不涉教的国家所占数量最多。但也不排除少数国家对宗教的扶持和管理。

### (三)形式上没规定政教关系模式下的实质政教关系

根据上述思路考察各国成文宪法中的实质政教关系,则没有在形式上规定政教关系的国家实际上也有政教关系的实质规定。从宪法对宗教与国家权力(立法、司法、行政)、宗教与政治意识形态、宗教与教育、宗教与社会组织、宗教团体的自治等规定内容进行考察,可以对没有在形式上规定政教关系的国家的实质政教关系做如下分类:

**主导宗教:**是指宪法中虽没有宣布本国设立国教,但是规定了本国的主要信仰或主导宗教。主要信仰在立法、司法、官员宣誓、教育等领域有主导作用。从各国的规定看,主要宗教信仰包括天主教和伊斯兰教。具体内容为:承认天主教会的法人地位,其他宗教团体取得对其法人地位的承认;承认天主教是大多数人信奉的宗教,公办学校中开设天主教课程;总统及其他公职就职向真主宣誓;信仰万能的安拉;总统必须信仰伊斯兰教;伊斯兰教义是立法的本源;设伊斯兰卡迪法院传播穆斯林宗教,决定穆斯林的权利和身份问题等。

**政不涉教:**延续上文政教分离模式下的分类标准,主要包括宗教团体自治和宗教教育自治两个方面。具体内容有宗教团体或教派自由、独立、自治;自主安排和管理其内部事务,保留财产,使用典章;所有教堂、忏悔室和任何一种信仰的宗教机构都有权拥有现行法律所允诺并尊重的资产等。教会传教自由、宗教教育自由、宗教团体有建立学校的权利等规定。

**教不涉政:**在政教分离的模式下,教不涉政的内容包括了宗教与国家政治、政党与教育等的分离。但在此处统计中,只发现了宗教对教育的不干涉,具体内容有官方教育是非宗教的,教育场所必须有非宗教教育的规定,官方教育都是非宗教的和免费的,私立学校应考虑提供宗教和其他信仰教育的自由等规定。

**政教合作:**规定了政教合作或由法律规定教会与国家的关系;参议院包括宗教派别的代表。还规定了教士的薪俸和退休金由国家支付并由法律规定。由于这一规定是和政教合作的规定联系在一起,所以本文没有把后一内容的规定统计入“国家扶持”类型中。但显然是具有国家扶持内容的政教合作。

**国家扶持:**主要规定国家赞助和保护宗教,促进各个宗教信仰徒之间的理解和和谐,鼓励运用宗教原则建构价值和提高生活质量;宗教不动产免税,国家资助宗教教育;政府对宗教机构提供财政帮助;提高宗教少数派保持和发展文化和社会生活的机会;联邦政府支持罗马天主教;宗教仪式可以在国家或国家资助的机构举行等。

**国家管理:**主要规定了宗教不得干预教育,教会活动受政府监督、教产归国有;任何人不能以宗教为借口引入外国势力或伤害国家和社会秩序;禁止制造宗教和阶级分裂的所有行为;任何人不得侵犯信仰、宗教的自由或利用信仰、宗教来违反国家的法律和政策;国家承认特定种类的宗教等。

除上述可以明确归类的国家外,还有一些国家的宪法没有就政教关系、宗教团体权利和

地位等作出规定,无从考察实质的政教关系。本文这些国家把其归为没有规定的一类。

上述分类的国家列表并图示如下:

表 6:形式上没规定政教关系模式下的实质政教关系

类型		国家		数量/65
主导宗教	天主教	萨尔瓦多、巴拿马	2	5
	伊斯兰教	黎巴嫩、卢旺达、叙利亚	3	
政不涉教	宗教团体(教派)自治	委内瑞拉、奥地利、新加坡、哥伦比亚、塞浦路斯、新西兰、刚果布、智利	8	29
	教会传教自由	巴哈马、基里巴斯、圣基茨和尼维斯、圣文森特和格林纳达、斯威士兰、西萨摩亚、伯利兹、博茨瓦纳、多美尼克、格林纳达、牙买加、莱索托、毛里求斯、所罗门群岛、赞比亚、津巴布韦、图瓦卢、尼日利亚、塞拉利昂、赤道几内亚、波兰	21	
教不涉政	官方教育是非宗教的	瑙鲁、厄瓜多尔、荷兰	3	3
政教合作		马拉维、卢森堡	2	2
国家扶持		危地马拉、马绍尔、瑞典、阿根廷、南非	5	5
国家管理		墨西哥、朝鲜、中国、老挝、越南、缅甸	6	6
不作规定	规定宗教信仰自由,没规定宗教团体地位和政教关系	亚美尼亚、波黑、布基那卡索、加拿大、多美尼加、厄立特里亚、芬兰、海地、特立尼达和多巴哥、瓦努阿图、苏里南、巴布亚新几内亚、汤加、秘鲁、瑞士	15	15
总数			65	

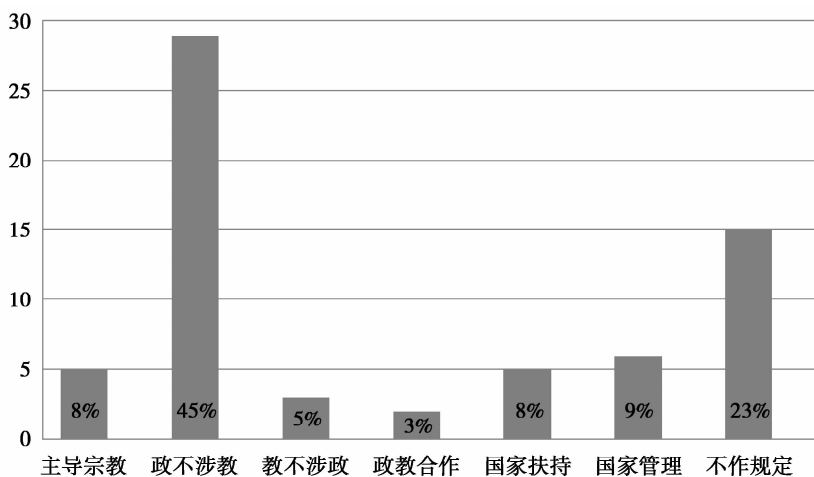


图 5:形式上没规定政教关系模式下的实质政教关系比例图

从图 5 可以看出,在形式上没有规定政教关系的国家中,实质上的政教关系以“政不涉教”这种政教分离的类型最多,如果把“教不涉政”的国家也纳入,则明确从分离的角度规定政教关系的国家占 50%,是本类型统计的一半。规定“政教合作”的国家主要是在依法和国家扶持基础上的合作,“国家扶持”和“国家管理”类型则体现了国家主导的政教关系,三者

共占 20%。本模式下,主导宗教的规定基本上是弱化的国教类型,属于国教倾向,这种类型只占 8%。所以,在形式上没有规定政教关系的成文宪法中,实质上的政教关系以政教分离类型居多数。

### 四 成文宪法中的政教关系类型

以上本文从形式和实质内容上对各国成文宪法中的政教关系做了分类统计。就政教关系而言,是指两种权力之间的关系,这种关系简单说就是分离或不分离。根据政教是否分离以及分离的程度,上文中分析的三种模式下的政教关系类型可以进一步进行归类统计。

#### (一)成文宪法中的政教关系类型化数量分析

从形式上看,成文宪法中的政教关系主要有规定国教和政教分离两大模式,没明确规定设立国教或政教分离的国家实际上在宪法制度设计上也体现了国教倾向或政教分离的倾向。结合实质规定来看,有结合的最紧密的政教合一、国教主导,也有具体规定政与教分离、教与政分离一直到最彻底的政教互相分离,还有政教合作、国家扶持与国家管理这样国家主导的类型,上述三种模式下的分类可以归并如下:

表 7:三种模式下的政教关系类型

	政教合一	国教主导	国教不涉政	国教 + 政教分离	分离的一般规定	教不涉政	政不涉教	互不干涉	政教合作	国家扶持宗教	国家管理宗教	没规定	总数
国教	2	17	3	9									31
政教分离					11	10	20	16	7	5	3		72
其他		5				3	29		2	5	6	15	65
总数	2	22	3	9	11	13	49	16	9	10	9	15	168

说明:其他指前述形式上没规定政教关系模式的国家。

把上述三种模式下的类型合并同类项,并按照政教分离的程度进行统计,则有十种具体的政教关系类型,如下图:

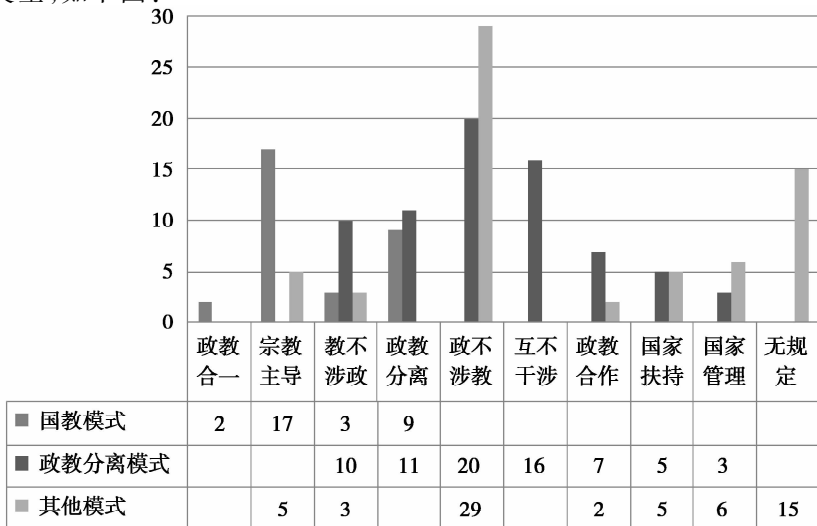


图 6:政教关系类型图

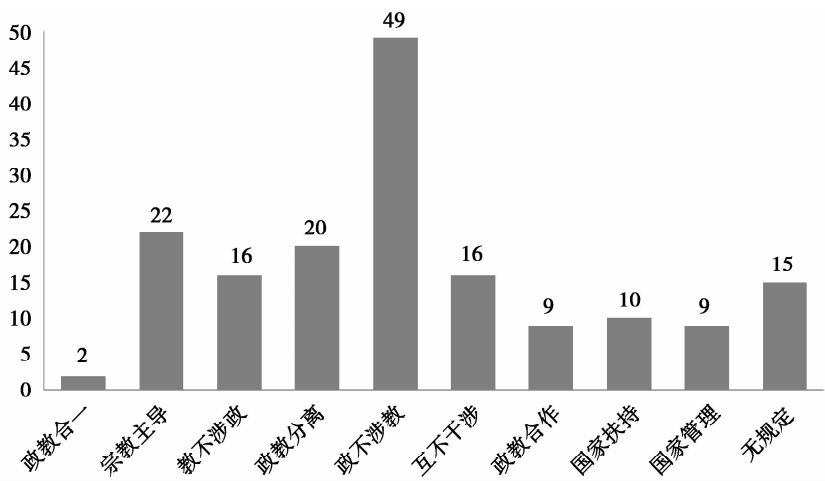


图 7: 十种类型政教关系比例图

仔细分析图 7 中的十种政教关系类型,可以看出实际上存在着双方平等无涉以及一方主导的政教关系,按照这样的思路可以进行更概括的分类:

表 8: 政教关系是否分离类型化比例图

分离程度 类型 模式	不分离		分离					不分离			总数	
	宗教主导		政教分离					国家主导				
	政教合一	宗教主导	政教分离	教不涉政	政不涉教	互不干涉	政教合作	政教合作	国家扶持	国家管理		无规定
国教	2	17	9	3								31
政教分离			11	10	20	16	7		5	3		72
其他		5		3	29			2	5	6	15	65
总数	2	22	20	16	49	16	7	2	10	9	15	168
总数	24	108	21	15	168							

说明:上表中政教合作类型分为两种情况,一是政教分离类型的政教合作,一是国家扶助色彩的政教合作。本文将其分别做了统计。

## (二) 成文宪法中的政教关系类型化特征分析

根据上述对成文宪法中政教关系类型化的处理,可以发现成文宪法中政教关系类型化具有如下特征:

### 1. 成文宪法规定政教关系的必然性与必要性

宗教伴随着人类社会的出现而出现,宗教神权曾在人类社会中起着举足轻重的作用,甚至世俗的权力都要臣服于神权。宪法与宗教相比,相当晚出,并且带有世俗权力战胜神权的标记。宪法设计的政权体制是与宗教神权并立存在的体制,也就是说,宪法出现的时代,是政权与神权实际上分别设置的时代,虽然两种权力关系交错复杂,但是宪法中的政教关系解决的是独立的两种权力之间的关系。这一点是宪法规定政教关系的前提。也即,因为有了分别设立的政治与宗教体制,才需要对两者的关系做出设计和规定。由此决定了通过宪法规定政教关系的必然性。以宪法设计一国的政体是西方基督教世界宗教改革、民族国家独

立后,世俗权力摆脱神权束缚的结果,体现了国民服从政权统治又制约政权行使的契约精神。显然如果宗教无法退出人类社会,即使仅只在精神领域起作用,也必然有权力要求。况且,在基督教以外的世界,尤其是伊斯兰教世界,神权并没有完全退出世俗社会。只要存在权力要求,就需要通过宪法规制,这是以宪法为最高法的法治化要求。因此,宗教权力如何设置是一国政权内无法回避的问题,也即政教关系入宪具有必要性。

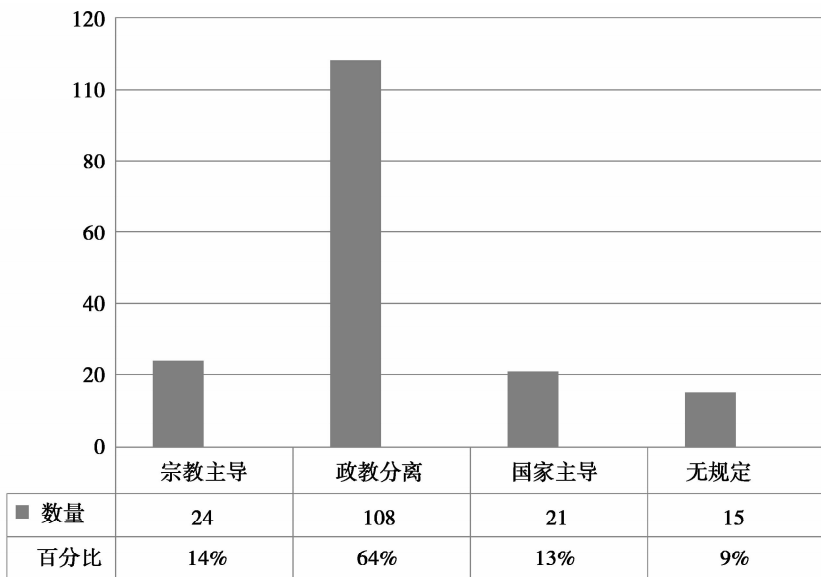


图 8:政教关系类型化比例图

在本文统计的 168 个国家中,只有 15 个国家完全没有规定政教关系,但是规定了公民有宗教信仰自由权。由于信仰的聚合性,公民有宗教信仰自由权实际上包含了公民的宗教结社自由,只不过由于这些国家没有在具体的制度设计上规定宗教团体的地位,无法判断其具体的政教关系类型。由此可见,成文宪法规范政教关系具有普遍性。这种普遍性是由政教关系入宪的必要性与必然性决定的。

### 2. 政教分离为主要趋势并伴随一方主导的政教关系

总的来说,政权与教权分立设置体制下的政教关系无非是各自分离或者是交叉渗透,而交叉关系中必然表现为一方主导。通过本文上述分析,成文宪法中的政教关系明显地表现为政教分离与一方主导的类型化趋势。在本文统计的范围内,除了有 15 个国家完全没有规定形式和实质上的政教关系外,总体上的政教关系共有三种,即政教分离、国家主导和宗教主导三种类型。这三种类型的国家数量关系比例图(图 8)表明,规定宗教主导的国家共有 24 个,规定国家主导的国家有 21 个,基本比例差不多,其余的均可以划入政教分离的类型中。规定政教分离类型的国家数量最多,遥遥领先于一方主导的类型,是一方主导的两种类型各自的 5 倍数量。虽然这三种类型之间的数量没有直接联系,只是表明一种客观存在的样态,但是整体表明了一种以政教分离为主要趋势的类似于正态的分布。虽然各国具体的政教分离也有不同的内容,但是政教分离的规定表明了政权与教权的不干涉关系,一方主导则体现了双方关系中有一方处于另一方之上的关系,是一种介入的关系。所以,成文宪法中的政教关系是以政教分离为主要类型。

### 3. 政教分离作为主流政教关系体现了人权保护的价值要求

图 8 显示了政教分离是目前成文宪法规定政教关系中的主要趋势。108 个规定政教分

离的国家占本文总样本的64%，而如果排除15个未规定政教关系的国家，在153个规定了政教关系的国家中，规定政教分离的国家占到了70%多的比例。这样大的比例表明当今世界多数国家在成文宪法中选择政教分离来处理本国政教关系的基本样态。

通过上文的分析，我们发现，宪法文本中的政教分离既表现为国家政权与宗教分离，也表现为社会道德领域、公共生活秩序与宗教的分离。有学者研究指出：“政教分离涉及社会的变化和宗教本身的变化。一方面，社会各领域逐渐摆脱宗教的羁绊，社会制度日益理性化；另一方面，宗教本身在职能上逐渐失去了公共性，成为纯私人的事务。在这种情况下，教会组织和宗教派别不参与任何执政党派的角逐，不充当政府的工具；政府也不将权力扩及宗教事务，不支持任何一个教派的信仰和教义。政教分离通常是制度分化的结果。”〔8〕政教分离产生的前提是政权与教权的分立，通过宪法对国家制度进行设计，必须对权力行使形成制约，教权曾经在历史上支配与指挥过世俗权力，从权力的角度把教权与政权分开是必要的，也是社会发展的必然选择。而从宪法人权保护的价值出发，现代社会宪法规定政教分离的意义更在于保护个人的宗教信仰自由权，作为个人权利的延伸，宗教团体有自治权和自由权，但是，这应该仅作为个人自由权利的延伸，而不能介入社会公共生活尤其是政治生活领域，当然从对私人领域尊重的角度看，政权本身也不能介入宗教事务。

#### 4. 政教分离以政不涉教为主要分离价值取向

如果从宗教信仰自由的价值出发，会发现更有利于保护宗教信仰自由权的分离是政权与宗教的分离，即政不涉教。根据本文的统计，政教分离类型下有教不涉政、政不涉教、互不干涉、政教分离、政教合作五种具体分离关系，具体数量关系见图6、7。五种分离关系中，政不涉教，即国家政权不介入、不干预宗教的类型最多，共有49个国家，占规定政教分离的108个国家的45%。除规定一般性政教分离的20个国家外，与之相比，另外具体明确规定政与教如何分离的国家数量都不多。其中，规定教不涉政的有16个国家，占政教分离总数的15%，规定互不干涉的国家有16个，占15%，分离模式下的政教合作国家有7个，占6%。所以，从数量统计上看，政教分离类型是以规定政不涉教为主要分离价值取向的。

众所周知，现代社会主权国家的政权独立而强大，宗教则逐渐退守私人领域，所以一国的政权往往比教权强大得多。虽然当今世界有些伊斯兰教国家的宗教权力依然直接进入甚至控制国家政权，但是政权独立于宗教之外是一种世界范围内的总体发展趋势，大多数国家的政权已经完全摆脱宗教权力的控制和影响，并反过来对教权产生更大的威胁。在政权与教权并不对等，尤其是政权高于教权的情况下，为防止政权对宗教事务的干预和影响，作出政不涉教的规定就是一种必然的符合宪法价值目标的做法。当今世界，宗教事务更多的是指和私人的信仰自由权相连的事务，基于对多元宗教信仰的保护，秉持宽容的信仰价值取向，国家政权不能干涉私人领域的宗教事务，也不能偏向于其中任何一个宗教。政不涉教的分离价值取向展现了宗教事务回归私人事务的客观现实，也表明了宪法中的政教关系是作为保护宗教信仰自由权的一种制度设计。

#### 5. 宗教主导类型是受宗教文化传统影响的稳定的少数派

虽然总体上看，宗教主导的类型并不占多数，但是从规定该类型的国家看，是无法在短时间内完成向政教分离模式转化的，个中原因还在于宗教主导的政教关系的形成有着深厚

〔8〕 王林聪：《中东国家政教关系的变化对民主实践的影响（下）》，《西亚非洲》2007年第7期。

的历史文化基因。

宗教主导的类型主要包括政教合一、宗教主导两种具体类型,其中政教合一这种融合模式比较高的国家占超少数,只有2个国家。其他国家都是宗(国)教主导的模式,共有22个,即强调宗教渗入政权,宗教在政权行使中产生影响,或者强调国家以国教为意识形态等。2个政教合一的国家都是伊斯兰教国家,22个宗教主导的国家也主要集中在伊斯兰教国家,共有17个国家,另外还有3个天主教国家和2个路德新教国家(见前文表5和表7)。天主教和路德新教均属于基督教,天主教是传统基督教,路德教是通过宗教改革从罗马天主教中发展出来的。由于基督教世界经过宗教改革,政教分离比较彻底,所以主张宗教主导的国家比较少,在本文列出的这些国家中也只是强调天主教与其他宗教相比有固有的法人地位等,实际上国教主导的色彩并不浓厚。而在伊斯兰教世界,“‘政教合一’的内涵及表现形式要复杂得多。伊斯兰世界的政教关系始于政教的‘一体性’,政教关系的变化存在着从‘一体’结构向‘二元’结构(指政治权力集团和宗教权力集团的相对独立)缓慢演变的趋势。但是,在相当长时间里,政教界限不明确,没有明显相对独立的宗教权力集团。这种政教关系在其缘起上的一体性对以后的历史进程产生了深远影响,它意味着政治与宗教彼此间自始就很难作出区分。伊斯兰学者常引用的话是:‘伊斯兰教和政府是孪生兄弟,少了一个,另一个也长不好。伊斯兰教是基础,政府是卫士。凡无基础者皆崩溃,凡无卫士者皆丧生。’”〔9〕虽然当今世界在政教体系分立的客观情况下,政教关系也正在走向实质分离,但是由于伊斯兰教素有政教合一的传统,宗教在人们的世俗生活和政权的组织过程中依然发挥重要的作用,这样就不难理解国教主导的模式主要存在于伊斯兰教国家并且是稳定的类型了。

#### 6. 国家主导类型以政教分离为前提但是不能避免国家干预宗教

国家主导主要包括国家扶持和国家管理两种具体类型。主要集中在形式上规定政教分离的国家和没明确规定政教关系的国家中。

其中,国家扶持表明国家对宗教的资助、保护和扶助,而国家管理是规定国家政权对于宗教事务的管理和控制。在政教分离模式下规定国家扶持的5个国家主要规定了国家对宗教事务和宗教团体活动的物质支持,对宗教活动场所的保护,对宗教人员薪俸的给付。可以看出没有专门规定特别受优待的宗教,是在规定政教分离基础上的扶持,体现了对不同宗教的一视同仁对待。而在没明确规定政教关系的国家中有国家扶持规定的5个国家,除了规定对宗教的平等物质帮助外,有些国家还规定了对某一特别宗教的优待。比如阿根廷、玻利维亚宪法规定:“国家支持罗马天主教”;危地马拉宪法规定:“承认天主教会的法人地位,其他宗教团体取得对其法人地位的承认”等。这主要集中在以天主教为主要信仰的国家。由于社会主要信仰的存在和宗教信仰的传统影响,国家对宗教的扶持体现了国家对宗教事业发展的重视,但是显然宗教并不干涉政权,政权对宗教的扶持,是一种高于教权的帮助宗教的姿态。

国家管理的规定内容主要包括本国宗教不受外国势力影响、宗教团体活动不能侵犯他人和公共利益、宗教与教育相分离、禁止种族歧视、宗教仇恨的活动等规定。显然,国家管理的主要理由是主权与公共利益。其中老挝和匈牙利宪法主要是从禁止制造宗教、种族歧视和阶级分裂的角度进行管理。其他有国家管理规定的国家主要为社会主义国家

〔9〕 王林聪:《中东国家政教关系的变化对民主实践的影响(上)》,《西亚非洲》2007年第6期。



和几个前苏联加盟国家,受意识形态影响,从国家安全和社会稳定的角度强调对宗教的管理。

---

---

[ **Abstract** ] Items concerning church-state relations in written constitutions are fundamental recognition of the relationship between religions and political power at legal level. In today's world, as a result of the separation of political power and religious power, it is inevitable and necessary to regulate the relationship between political power and religions through constitutions. By regulating church-state relations in constitutions, it shows that constitutions serve to protect citizens' freedom of belief. By studying how the constitutions of 168 countries regulate church-state relations, and how these regulations are reinforced in political, educational and social systems, the author has found that under the 3 basic modes, namely, by establishing a state religion, by separating state and church, and non-establishing of church-state relations, there are in total ten different types of state-church relations in essence. With further categorization and statistics, the author has come to the conclusion that apart from very few countries that didn't have any regulation on church-state relations, the church-state relations fall into three major categories, which are separation of states and churches, religion-dominant countries and state-dominant countries. The number of countries that go for separation of states and churches take the biggest part, which is 2/3. This is also the general trend of church-state relations in written constitutions. Religion-dominant cases mainly focus on the layer of ideology. State-dominant cases are limited to management or support of religions for protection of sovereignty and public interests. Due to the influence of traditions, in the foreseeable future, the few countries where religious power has penetrated into the political power will continue the religious-dominant church-state relations. On the other hand, in the context of the ever-expansion of power of states, the separation of political power and religious power is the choice of most countries that go for the separation of church-state power.

---

---

(责任编辑:支振锋)