

【基督宗教研究】

# 政教协定的界定、历史源流及当代嬗变

刘国鹏

**【摘要】**本文针对天主教会拥有国际主体性的最高权威圣座(Santa Sede/Holy See)与一般主权国家所签署的重要协议“政教协定”(Concordato/Concordat),综合教会法、宗教法、国际法的多重交叉视野和理论,从其概念界定及当代认知观念之变迁,起源及历史演变,有关其法律性质的经典理论,制订政教协定的技术性要素和政教协定的类型等五个方面分门别类地聚焦了关乎政教协定的重要因素。以其对这一长达千年的重要的政教间国际协定,在兼顾历史与现实、宏观与微观、理论与实证的基础上,予以尽可能的全方位的聚焦和把握。

**【关键词】**政教协定;协定;协约;圣座;教会法;宗教法;国际法

**【作者简介】**刘国鹏,历史学博士,中国社会科学院世界宗教研究所副研究员。

**【原文出处】**《世界宗教研究》(京),2022.11.91~103

一般而言,政教协定(Concordato/Concordat)用于指称圣座(Santa Sede/Holy See)与某一特定主权国家签订的国际协定,以规范双方的关系、地位以及该国境内天主教会的活动,进一步讲,其所要解决的,乃是确定教会机构及相关组织的法律地位,对教会和国家在政教关系问题中各自的权力或权责划定边界<sup>①</sup>。

## 一、政教协定:概念及其界定与当代认知观念之变迁

从历史上看,在教会和世俗政府之间的关系当中,政教协定曾经发挥着相当重要的作用,甚至代表了国家和宗教教派之间达成协议的经典案例,今天依然如此。

罗马天主教会曾和大多数承认天主教会的国家签署过政教协定,甚至包括那些对天主教会和圣座采取敌对态度的国家。而今,政教协定常常表现为天主教会圣座和天主教徒居多数的国家所签订的协议,当然,这一点仅适用于狭义的政教协定。

### 1. 政教协定:广义与狭义:

政教协定有广义、狭义之别。有的教会法学家认为,广义和狭义的政教协定在表述上的区别,已经在1983年版的《天主教法典》(CIC)第365条第1项第

2款当中有所体现:

处理教会与国家交往上所有的问题,并以特别方式订立政教协定(concordatis)或其他类似协约(allisque huiusmodi conventionibus),并使之实施。<sup>②</sup>

也就是说,上述条款中的“concordatis”,乃指狭义的“政教协定”,而“concordatis allisque huiusmodi conventionibus(政教协定和其他类似协约)则指广义的“政教协定”。<sup>③</sup>

就狭义(senso stretto)而言,政教协定是指一种全面而庄严的协议,关乎双方共同利益之问题均被全面加以规定。

而就广义(senso lato)而言,政教协定则包括一切由圣座和主权国家或其他政治团体所签署的协定(convenzione)。在此意义上,政教协定既包括严格意义上的表述 Concordato/Concordat,也包括多种语言的不同表述,如 Accordo(协议)、Concordia(协定)、Pax(和平协定)、Pactum(协议)、Pacta Concordata(协商一致的条约)、Conventio(协约)、Modus Vivendi(临时协议)<sup>④</sup>、Protocollo(议定书)、Scambio di note(照会)等。

但无论是狭义还是广义的政教协定,它们的共同法律特征是构成一项正式协定,通过外交途径缔

结并受条约的国际规则管辖；因此，尽管不同类型的协议之间存在着差异，但在作为通用术语的政教协定名下，却可以涵盖所有这些协议。<sup>⑤</sup>

比如《宗座公报》(Acta Apostolicae Sedis)中，就采用了通用术语 Conventio(协约)，来表达广义的政教协定，Conventio 对应于现代西方语言中的 Accordo, Vertrag, Accord, Acuerdo, Agreement 等术语。<sup>⑥</sup>

作为通用术语的 Conventio(协约)也同样体现在1983年版的《天主教法典》(CIC)第3条当中：“本法典绝不全部或局部撤销圣座与外国或政治社团所订立的协约(conventiones)，因此至今仍然有效，虽与本法典规定抵触，亦不受限制。”<sup>⑦</sup>

## 2.“政教协定”观念的当代变迁

值得强调的是，无论狭义或广义而言的“政教协定”，均是指圣座与某一主权国家所签署的协议，这其中，对于那些施行联邦制的国家，如联邦德国，圣座与其中某一个州所签订的协议，仍可被纳入“政教协定”的范畴，因为联邦制国家中的州，根据该国之宪法，享有“国家”的地位。

但是，对于某一国家内的地方教会当局与该国之地方当局之间所签署的较低层次的协议，则不属于“政教协约”的范畴，尽管它们也构成了需要遵守的相互承诺。

因此之故，为了体现政教协定在狭义层面的庄重性和全面性，同时，也为了兼顾广义层面的丰富内涵，近年来，在宗座外交中，严格意义上的“政教协定”(Concordato)的表述逐渐被含义较为宽泛的“政教协定”(Accordi Concordatari/Concordat Agreements)表述所替代。<sup>⑧</sup>因为，后者既兼顾了狭义的“Concordato”，也可以向下兼容次一级协议，这些次一级的协议就其自身而言，不构成国际条约，但却不能被忽略，而是被视为派生的条约。<sup>⑨</sup>

## 二、政教协定的起源及历史

### 1. 宗教改革之前：政教协定的政治色彩大于宗教色彩

政教协定通常被认为起源于中世纪，其目的在

于解决世俗政权和教会权威之间的纷争，也正是因为这一点，彼时的政教协定也常被称为“政教和平协定”(concordata pacis)<sup>⑩</sup>。

历史上第一个政教协定通常被认为是1122年9月23日教宗加里斯都二世(Calixte II 一译嘉礼二世)和神圣罗马帝国皇帝亨利五世(Henri V)于沃尔姆斯城所签订的《沃尔姆斯协定》(Concordatum Wormatiense)<sup>⑪</sup>。该协议旨在解决主教叙任权之争(la querelle des investitures des évêques)。自此，有关教会职务的任命，尤其是主教任命，便成为后续所有政教协定的核心议题<sup>⑫</sup>。

《沃尔姆斯协定》的后果和影响力是持久而广泛，这主要表现在：(1)结束了叙爵权之争(Lotta per le investiture)；(2)确定了惟有教宗方有任命主教之权，皇帝则放弃任命主教时授予其权戒及权杖之权，并确保主教或修道院院长的选圣按照教会法典进行；(3)教宗承认皇帝在主教任命时的世俗权威，即在授职时，主教将从皇帝或其代表手里接过节杖，以此赐予主教在其领地上的世俗权力，但不得向主教索取报酬<sup>⑬</sup>。

《沃尔姆斯协定》虽标志着“政教协定”的开端，但是，迟至15世纪欧洲各大君主国地位巩固之时，政教协定才得以在制度上普遍化。<sup>⑭</sup>

这期间，值得关注的政教协定还有1418年教宗马丁五世和康斯坦茨大公会议的教长们与西班牙、法国、德意志帝国和英国所签订的政教协定；1448年教宗尼科洛五世(Nicolò V)和德意志帝国皇帝腓特烈三世所签订的《维也纳协议》(Concordato di Vienna)，该协议一直持续到1806年；以及1516年，教宗良十世(Leone X)与法国国王弗朗索瓦一世(Francesco I)所签订的《博洛尼亚协议》，其目的在于从宗座角度限制法国国王及法国主教的权力，该协议则延续至法国大革命时期。<sup>⑮</sup>

### 2.17-18世纪的政教协定

宗教改革之后，政教协定的作用重在避免欧洲各国国内天主教会的裂教风险，以及世俗政权对于

教会事务的过度干涉。协议对让渡于世俗政权的特权进行了特别限定,尤其是有关主教任命以及教会财产问题。

不过,这一时期的政教协定已不再充当解决政教之争的优先角色,而是用于界定世俗和教会当局的一般权限,其目的在于实现世俗政权和教会当局之间的和平共处与合作。<sup>⑩</sup>

这一时期所签订的重要政教协定以1753年教宗本笃十四(Benedetto XIV)与西班牙国王费尔南多六世(Fernando VI)签订的政教协定为代表。通过这一政教协定,费尔南多六世恢复了在哈布斯堡王朝查理二世(Charles II)统治下被剥夺的权利,尤其是主教任命权和向神职人员征税的权利。<sup>⑪</sup>

从上述政教协定的实际效果来看,这一时期的政教协定往往体现出很多妥协特征,一方面,世俗统治者试图在国家权力高于教权的基础上,尽可能通过政教协定所赋予的特权,来控制其所在领土上的教会;另一方面,世俗权力也往往负有保护教会的活动义务,包括在财政上支持后者,以补偿早些时候所没收的教会财产。<sup>⑫</sup>

### 3.19世纪的政教协定

19世纪政教协定的重心主要在于面对法国大革命和自由思想,如何避免迫在眉睫的裂教危险,以及重塑天主教信仰;与此同时,圣座与独立不久的拉丁美洲国家也签署了相关的政教协定。

这一时期签署的重要的政教协定包括:1801年教宗庇护七世和法国,1851年圣座同西班牙,1855年圣座与奥地利签署的政教协定,以及1852-1890年圣座与拉丁美洲的多个国家,如海地、洪都拉斯、尼加拉瓜、萨尔瓦多、委内瑞拉、厄瓜多尔和哥伦比亚等国所签署的政教协定。<sup>⑬</sup>其中,尤以1801年教宗庇护七世(Pio VII)和法国第一执政拿破仑之间签订的政教协定最为著名。

1801年的政教协定,又称《教务专约》(*Régime concordataire français*),其所以备受瞩目,原因在于,它是现代历史上第一个政教协定,因此影响深远。<sup>⑭</sup>

1801年7月15日,法兰西第一共和国第一执政拿破仑与教宗庇护七世,于巴黎和罗马两地分别签订该协议。协议共包括77个条款,其主要内容包括:(1)恢复法国大革命之前的圣座地位;(2)拿破仑在承认基督新教信义宗、归正宗和犹太教的法律地位的同时,加入了在法国优先发展天主教会的法律内容,并在实际上恢复天主教在法国的国教地位。

1801年政教协定的直接后果主要表现为两点:其一,允许天主教会在法国生存,因而促进了当时已在全国蓬勃发展的教会复兴;其二,在法国教会内部强化了教宗绝对权力主义。拿破仑通过重建与天主教会的关系,为日后称帝和巩固统治创造了条件。1905年,法兰西第三共和国政府通过《政教分离法》(*Loi de la Séparation des églises et de l'état*),废除了该专约。

1801年的政教协定虽然表现出强烈的国家全能主义的色彩,但却成为其他类似的政教协定据以界定教会与现代国家关系的典范。<sup>⑮</sup>

19世纪的政教协定因1870年意大利统一运动所引发的对于教宗国的颠覆和罗马的占领从而受到严重影响,但在此之后,圣座仍与部分国家签署了不少政教协定,虽然这些协议当中,有些并没有得到执行,甚至被予以取消。

### 4.两次世界大战之间的政教协定

1917年教宗庇护十世(Pio X)颁布的《教会法典》(*CIC*)为“一战”后圣座与众多国家签署政教协定提供了明确的法律依据和参照,因此,这一阶段被称之为“政教协定的新时代”。<sup>⑯</sup>

这一时期签署的政教协定数目繁多,包括同拉脱维亚、巴伐利亚、波兰、罗马尼亚、捷克斯洛伐克、立陶宛、普鲁士、巴登-奥地利以及厄瓜多尔等。其中尤以1929年圣座与意大利政府签署的《拉特朗条约》(*Patti lateranensi*),1933年与纳粹德国政权签订的政教协定最为重要。

《拉特朗条约》包含两个协议,一份两国家《协议》(*Trattato*)<sup>⑰</sup>,一份《政教协定》(*Concordato*),二者之

间有着紧密的关联。其中,《政教协定》乃意大利王国和圣座之间就一揽子解决意大利国内天主教会的法律地位及开展活动所签订的国际条约,其涉及的主题关乎双方的利益,诸如宗教机构的法人资格、婚姻、宗教教育和办学等。<sup>③</sup>

1933年7月20日圣座与纳粹德国政权签订的政教协定共由34项条款组成,内容分别涉及:天主教会在德国的宗教信仰自由,教会内部通讯自由,国家对于神职人员的人身保护义务,德国政府对于新的教会法的认可,教区边界事务,政府承诺保护天主教组织及其产业,对于神职人员祝圣及任命的规定,教会在建设、慈善、教育、财产方面的自主权,德国政府对教会提供财政补助的义务,对教会教育特权的保障,宗教婚姻的效力及与民事婚姻的关系,随军神职人员及其教牧活动,教会有义务为医院、监狱等公共机构提供宗教服务,宗教礼仪中的爱国表达,以及备受瞩目的“天主教去政治化规定”等<sup>④</sup>。这一政教协定因其签订于纳粹在德国掌权并对天主教会大肆迫害之际而备受争议,一方面,纳粹政权凭借协议达成了德国天主教去政治化的目的,从而将天主教神职人员永久排除在国家政治生活之外,另一方面,梵蒂冈方面则为德国教会独立自主权及部分宗教特权获取了法理基础。鉴于该政教协定的永久效力,时至今日,这一政教协定仍得以保留。

#### 5.“二战”之后到“冷战”结束之间的政教协定

“二战”之后到“冷战”结束之间的政教协定体现出一系列新的变化,突出表现在:

一方面,与圣座建立外交关系的国家数量显著增多,建交国与圣座通过签署相关协议,来协调处理双边关系,尤其是天主教会与国家政权之间的关系。

另一方面,据统计,从教宗若望二十三世到若望·保禄二世,与圣座签署双边协议(accords libatéraux)数量累计约有200个左右,但其中,却极少采用政教协定的名称。其原因主要表现在如下几点:

(1)对于此前签署的政教协定只是时有修订,如

与西班牙、葡萄牙、意大利或波罗的海国家所签署的政教协定,或者基于新的政治形式予以修订,如1984年圣座与意大利政府签署的《玛达玛庄园协议》(Accordo di Villa Madama)<sup>⑤</sup>,旨在更新1929年签订的《拉特朗条约》。另外,与联邦德国多个联邦州所签署的约32个新的协议也多采用“Accordo”(协议)、“Convenzione”(协约)、“Scambio di note”(照会)一类的表述,只有与德国下萨克森州所签署的协议使用了政教协定这一名称,其原因如出一辙。

(2)签约国之所以更愿意选择“协议”(Accord)或“协约”(Convention),而非“政教协定”这一形式,在于前者更符合政教分离的表述,更能体现出国家、教会各自独立、自治的优点。

(3)签约国更倾向于签署某一特定的条约(traités particuliers),而非系列协议,或总的条约(convention globale),这样就不会导向政教协定,而只是某个类别的专属协议。<sup>⑥</sup>

#### 6.“冷战”之后的政教协定

1990年代初,柏林墙的倒塌标志着“冷战”的结束。从那时起直到现在,圣座在苏联解体后与前东欧共产主义国家,以及与部分非洲国家、某些新生的亚洲国家分别签订了政教协定。这期间与前东欧共产主义国家所签署的政教协定基本上属于重新签署,这是因为“二战”后由于“冷战”的关系,先前圣座与上述国家的邦交关系破裂,之前所签署的政教协定也随之作废,这些政教协定是在重建外交关系的基础上重新签署的,包括:1990年与匈牙利<sup>⑦</sup>,1991年与爱沙尼亚<sup>⑧</sup>,1993年与波兰<sup>⑨</sup>,1996年与克罗地亚<sup>⑩</sup>等,在与上述国家签订的政教协定中,只有与波兰的政教协定采用了严格意义上的政教协定(Concordato)的名称。

在与部分非洲国家所签署的政教协定也密集地出现在这一阶段,如1983-84年与摩洛哥,1989年、1992年与黄金海岸<sup>⑪</sup>,2014年与喀麦隆<sup>⑫</sup>,1997年与加蓬<sup>⑬</sup>,佛得角,圭亚那等。

在亚洲,1993、1997年与先后两次以色列,2015

年与巴勒斯坦;1998年与哈萨克斯坦等签订了一份内容较为广泛的协议(Accordo generale)<sup>⑤</sup>。

在拉丁美洲,圣座与巴西于2008年11月13日签署了一份几乎称得上一揽子的政教协定,主要涉及:(1)允许在公立学校讲授宗教内容(Art.1.1)(2)传教士可以在自然保护区接触土著居民(Art.3);(3)教会组织及机构享受免税待遇(Art.15);(4)给予听告解神父保守秘密的权利(Art.13);(5)圣职人员或受誓言约束的度奉献生活者,与教区和宗教学院或同等机构之间的关系具有宗教性质,根据巴西劳工立法,不属于雇员-雇主关系,因此不能就教会造成的损害起诉后者(Art.16.1)<sup>⑥</sup>等。

### 7. 与国际组织所签署的协议

当代政教协定的一大特点,乃是圣座与跨国组织所签订的基于宗教法层面(diritto ecclesiastico)的政教协定,这一点突出表现在圣座与欧盟所签订的相关协定,如2009年12月17日双方在布鲁塞尔所签署的有关金融方面的协定:《欧盟与梵蒂冈城国货币公约》(Convenzione Monetaria tra l'Unione Europea e lo Stato della Città del Vaticano)<sup>⑦</sup>。值得一提的是,早在2000年10月19日,在“非盟”总部亚的斯亚贝巴,圣座就曾与“非盟”(OAU)签署过一份名为《圣座与非盟合作协议》(Accordo di Cooperazione tra la Santa Sede e l'Organizzazione dell'Unità Africana)的双边协议,该协议共包含8个条款,涉及双方在教育、健康、人权和社会事务等多个领域的密切合作。

与国际组织所签署的政教协定,极大地拓宽了当代政教协定的存在形态和表现方式。

### 三、有关政教协定法律性质的理论

历史上曾出现过三种有关政教协定之法律性质的理论,分别为:(1)站在世俗国家立场的法律理论(teoria legale);(2)站在教会立场的特权理论(teoria del privilegio);(3)以及基于双方平等协商的契约论(teorie contrattualistiche)<sup>⑧</sup>。大体而言,上述三种理论分别试图从宗教法(Diritto ecclesiastico)、教会法(Diritto canonico)与国际法的角度对政教协定加以定性。

#### 1. 站在世俗国家立场的法律理论

这一理论流行于18-19世纪,系主张国家干预教会的法学理论在宗教法学领域的体现。该理论的主要观点认为:国家被视为包括宗教在内的、某一特定地域唯一的法律来源和具有治权的唯一权威。在面对国家时丧失了平等地位的教会因此只能居于从属地位,在这一背景下,上述政教协定便自然而然地被视为国家法律之组成部分,其实施、解释和废除完全取决于国家。不过,该理论因其对圣座主权的漠视,因而从未被真正地接受并成为为一种历史事实。<sup>⑨</sup>

就其将政教协定纳入国家法律之组成部分而言,这一法律理论显然意在将政教协定纳入宗教法的范畴与类别,即将所在国的天主教会视为其国内的某一宗教派别,因此,即便是与圣座签署的政教协定,也无法就所在国的天主教会的法律地位和其他相关事宜予以法律形式的确立。

#### 2. 站在教会立场的特权理论

同前一种理论相反,该理论则是从天主教会立场出发,看待政教协定的一种持对立观点的法律理论。这一理论将政教协定视为天主教会以特定的法律形式授予某个特定国家的宗座特恩或特权,一般而言,该特定国家为天主教国家。<sup>⑩</sup>

这一理论在古代教会直至中世纪晚期,甚至现代社会早期,可谓相当流行,即将教权置于国家的世俗权力之上,从而造成了教权对于世俗统治者在宗教事务领域的管辖权过度干涉。这一理论现如今已被教会法学家和国际法学家视为一种过时的理论加以抛弃。

#### 3. 契约论

如果说前两种理论旨在从单边协议的角度理解政教协定的话,那么,第三种理论则显然意在将政教协定排除出单边协议的视野,而将之纳入对外法律制度层面,成为约束基于平等关系的签约双方的双边协议,即将政教协定的法律类别归之于国际条约的范畴。这一伦理的核心原则可以归结为两点:

(1)政教协定属于国际法范畴,虽然有其特殊性;(2)政教协定相关规定乃“双方协商式的”,因此,有别于某一单边法律或一般国际法的规定;也就是说,政教协定的典型特征,如涉及宗教内容,以及与“圣座”这一特殊国际主体所签署的协议等,又使得其难以被纳入一般的国际法范畴,从而意味着某一自治性的法律体系的诞生。<sup>①</sup>

上述在历史中围绕政教协定而产生的三种理论,均有其合理性,但似乎又不能全然囊括政教协定自身的独特性。事实上,政教协定是一种同时具有教会法、宗教法和国际法特征的教会与世俗国家间的协议<sup>②</sup>,其特殊性主要体现在如下几点:

(1)圣座具有特殊的、有着明确界定的国际主体性,圣座的国际主体性建基于其作为精神权威这一性质,因而与其他国际法主体有着显著不同,但是,从法律的角度来看,其在法律上和事实上同样充分且被普遍承认。

(2)与其他国与国之间的条约相比,政教协定所涉事项和利益也很特殊,即国际条约越来越频繁地触及宗教自由领域的人权问题,这也构成了圣座所有国际间合作活动的共同特征。

(3)政教协定双方在同一领土内对同一主体,即某一世俗国家内的天主教会行使特定权力;这些权力虽然在原则上是特定的,但在实践中却不可能在各自法律体系的权限和适用性层面上明确区分;与此同时,尤其值得强调的是,某一世俗国家内的天主教会不仅在政教协定的框架内行使其权责,而且鉴于教会有其自身的法律体系,因此,该教会内的个人和实体还生活在教会法的框架之下,正如他们也同样生活在所在国的民事法律的框架之下。

(4)圣座就其自身而言,当因某一条约的解释或适用而产生争议时,一般不接受仲裁或诉诸国际法庭来作为解决方案,而是倾向于通过与缔约方进行协商的方式来解决。<sup>③</sup>

综上所述,历史上,政教协定在主体(天主教会)和客体(政教协定)方面的这些特殊之处使其被定性

为国际协定时面临着很大的问题,尤其是过去教条化的国际主义者当中所流行的国家主义观念。不过在今天,政教协定大多被视为属于国际法范畴的协定,受到国与国之间所签订的条约的原则和规则的支撑,尽管其自身具有非同寻常的特殊性。

#### 四、制订政教协定的技术性要素

政教协定作为处理圣座与其他主权国家关系的法律协议,在制订方面有许多与众不同的、值得关切的技术性要素,这些要素主要体现在如下几点:

##### 1. 缔约的主体

政教协定的缔约方,顾名思义,乃国家与教会。当代的政教协定,就天主教会方面而言,则以圣座为缔约主体,而从国家方面而言,则是国家自身,而非作为国家代表的个人。

从国家角度而言,在施行绝对君主制的国家,则以国王的名义缔结协议,因为国王所代表的国家已被人格化。这一情况在历史上比较普遍,今天则较为少见。宪政国家通过经由在特定时间段内履行职责的、由自然人(*persone fisiche*)组成的精确的机构来解释该国的主体性、权力和该主体固有的功能。联邦制国家内的各个邦或州,在其职权范围内,有同圣座或同一州或邦内的宗教派别直接订立条约的资格。

从教会角度而言,圣座以罗马宗座(*Romano Pontefice*)的名义介入国际法,这一做法源自教会法及宗教实践,在有些情况下,主教团(*il Collegio episcopale*)作为普世天主教的最高权力主体也可能介入进来,主教团作为普世天主教的最高权力主体既被写入1418年的康斯坦茨大公会议也受到“梵二”大公会议的肯定。<sup>④</sup>

##### 2. 制订程序

作为国际条约之一种,政教协定的制订也同样遵循国际条约的制订程序,一般而言,包括如下三种程序:

(1)协商程序:通常以官方接触为开端,用于考核协议的可能性并概括协议的要点;稍后双方任命各

自的全权代表,核实各自的权力,进行正式协商,制订协议草案并就具体条款进行讨论。

(2)签署程序:从历史上来看,过去,只要在代表的授权范围内,协议从签署那一刻起,即表示对双方具有约束力的协议大功告成。而现在,按照规则,协议签署后还需要予以批准,否则缺乏约束力,不过,签署本身已表示双方缔结协议的完成,而协议内容本身也不再需要进一步的修订。

(3)批准程序:签约方就各自代表正式签署的协议分别对协议进行批准。教会方面由罗马宗座代表天主教会进行批准。在国家方面,批准权则归属于国家元首,但在民主国家当中,通常还需要最高立法机关——国会的预先授权(*autorizzazione*)。获得国会授权后,国家元首便可对协议予以批准。政教协定在缔约方通过其全权代表通知对方接受条约的正式交换批准书的行为中获得对缔约方的充分约束力。<sup>⑤</sup>

### 3. 协定的形式

当代的政教协定在形式上和一般的双边协议并无大的差异,通常采取单一文本形式,划分为具体条款或数字序列编码的条款,并由协议双方签署。

在具体条款前面会冠以“协议”(Accordo)或“政教协定”(Concordato)、“协约”(Convenzione)、“临时协议”(modus vivendi)、“议定书”(Protocollo)等名称。接下来,在正式条款前面,通常有一段介绍性文字,用以概述双方签署“协议”的动机,并提及出席并代表缔约方签字的代表。<sup>⑥</sup>

### 4. 协定的内容

政教协定出于特定需要而订立,其内容往往视具体情况而定。一般而言,其内容大多涉及如下几个方面:(1)致力于解决过去遗留的争端,诸如教会的自由,教会财产的没收,主教任命等问题;(2)有关双方关系更全面的一份政教协定,包括当地教会、各个教区、其他教会机构的地位、自由和法律状况等;(3)教会职位的任命;(4)神职人员和修会人员的民事地位;(5)教会婚姻的民事认可问题;(6)宗教救济;

(7)天主教办学与宗教教育;(8)天主教会的社会救助活动等。

从形式上讲,今天的政教协议是在宗教自由的公民原则的基础上产生的,目的是为了定义与国家秩序相关的宗教法规,而不是反过来为国家干预宗教团体的生活和活动保留空间。<sup>⑦</sup>

### 5. 协定的条款

从法律的角度来看,政教协议的条款综合起来对应于国际法学区分条约的两大类,即“合同式条约”(trattato-contratto)和“法律式条约”(trattato-legge),后者有时也被称为“规范性协议”(accordo-normativo)。而同一条约通常包括两种类型的条款:合同性条款(*clausole contrattuali*)和规范性条款(*clausole normative*)。

(1)合同性条款:旨在确立缔约方之间的对等权利和义务,履行这些权利和义务需要其中一方为了另一方而做出一定的给付(*prestazione*)。简言之,它们是在合同当事人之间建立的某种法律关系的主体,由此产生主体的权利和义务。

(2)规范性条款:表达了协议双方就某一事项设定共同客观权利的意愿;它们包含旨在整合和协调双方内部制度的传统法律规范,这些条款不是就互惠服务达成一致,而是就一项共同规范达成一致,以便约束双方的从属者(*sudditi*)和公共机构。

从技术性角度而言,上述区分对于协议双方的内部秩序中的每一条款的有效性至关重要。但是,在国际法体系中,政教协定的所有条款均要求各方竭尽所能地予以充分执行,而在内部法律体系中,对于规范性条款而言,则对协议双方的从属者和公共机构提出了“何种方式”以及“什么时间”这样的具有约束力的问题。<sup>⑧</sup>

### 6. 协定条款的解释

政教协议的落实还需要对其进行解释,特别是如果对协议条款的含义和范围有疑问的情况下,这一解释有助于更准确地确定各方的意愿。政教协议的解释规则和类型与任何法律行为相比并无不同。

政教协约的解释在习惯上被区分为“理论解释”(interpretazione dottrinale)和“正式解释”(interpretazione autentica)两种。

(1)“理论解释”:涉及解释的技术规则,根据该规则,人们必须在使用协议所涉术语的上下文中保持术语的当前含义,以便确定缔约方关乎该协议的目的和宗旨的意图。必要时诉诸平行措施,以及国际法的原则、惯例和理论。

(2)“正式解释”:由缔约双方完成的解释。既可以是单边解释,也可以是双边解释。单边解释更为常见,因为每一方在履行协议条款时都必须对其进行解释。出于善意的单边解释是合法的,只要对方不反对,并且只对执行它的一方有价值,而对另一方没有约束力;另一方即便是默许地接受了这一单边解释,在一定程度上也对其具有约束力。双边解释是指双方通过协议进行的解释,双方共同确定被解释的目标条款的确切含义和范围,且对双方均具有约束力。当协议中一方表示不同意另一方所作的解释时,双边解释就显得必不可少。<sup>⑨</sup>

### 7. 协定的有效性和执行力

一旦协议敲定,作为一项国际公约,它就对各方具有约束力,因此各方必须本着诚意,充分执行其中所包含的个别条款。

问题在于,协议中的规范性条款如何在协议双方的内部法律体系中获得价值,一旦它们致力于“协调”他们的法律体系,也就是说,是否协约条款会立即转换为签约的国家和天主教会的内部法律,或者需要额外的立法法案将它们纳入法律体系。

就教会角度而言,上述问题并不会遇到特别的困难,因为圣座行使缔约权(ius tractandi)并同时享有整个教会的立法权;因此,自协议生效之日起,协定中最终确定的义务也会成为特定的教会法。

就国家角度而言,一旦协议获得批准,问题就出现了,即是否协议中的法律条款被自动纳入国家法律体系,还是说这种整合需要立法机构的进一步行动,即必须颁布一项特殊的法规加以执行。这样就

会相应地出现两种解决方案。

一般而言,在宪法层面,形成了两种不同的体系和学说,反映了对国家主权和权力关系的不同概念:(1)二元论体系(dualista),如实施英美法系的国家,倾向于认为,国际法律体系与国内法律体系没有直接关系,为此,正式缔结的条约要求缔约方承诺实施,但并不在其国内法律体系内享有效力,除非通过正式的规定加以实施。(2)一元论体系(monista)则认为,国际秩序与国内秩序直接相关,因此条约一旦获得批准,即使在国内法律体系中也立即具有约束力。

目前来说,国际上的做法更加倾向于一元论体系的立场。<sup>⑩</sup>

### 8. 协定的终止

政教协定的终止或暂停,其原因与任何合同、条约的原因并无二致。一般而言,终止可能并非全部,而是仅限于某些条款或部分协议。习惯上将协议本身规定的条款与其他条款区分开来,实际上缔约方可以在协议中加入有关终止协议的条款。

(1)因可预见的原因导致的协议终止,即协议规定的时限到期,其中又可细分为三种情况:①简单地终止;②在任何一方均未表达相反的意愿的情况下,协议被理解为默认延长一段时间;③缔约方着手对协议进行修正。解除协议条款(clausola risolutiva)或条件一旦发生,协议就不再对各方承担义务,从而允许在同一协议中的缔约方单方面退出。协议的废除可以在协议生效后的任何时间段,或者只在一定期限过后才允许。协议的废除通常需要提前六个月通知对方。

(2)另一个最常见的原因是在缔约方相互同意的基础上,在某个时段决定中止协议,或对其加以修改,或以新的协议予以替代。

(3)因单方面的、实质性的违反协议的行为导致协议的终止,协议的另一方可以通过要求对方遵守协议,或对等中止协议的实施,或根据“没有义务尊重那些不尊重协议者”(frangenti fidei, fides iam non est servanda)的原则宣布协议的终止,以此对违反协



议的行为作出反应。值得一提的是,天主教会通常不会以取消协议的方式来对违反协议的一方做出回应,而是提出抗议并要求对方完全遵守被违反的协定。

(4)应缔结协议时发生剧烈的、不可预测的变化(cambiamento delle circostanze)所导致的协议的终止,以致任何一方都难以履行承诺。

(5)缔约主体的重大变化(cambiamento dei soggetti)也可能导致协议的终止。这个原因在某种意义上与前一个原因有关。在历史上,这方面的实例非常少见。不过,今天统治者的人事变动并不被认为是协议终止的充分理由,因为缔约方是圣座和某一国家,而不是管理各自领域的自然人。

对于圣座而言,鉴于其稳定的宪法和主体性,不会出现协议终止的问题,也因为圣座并非建基于领土或单纯的政治因素。

对于世俗国家而言,现在政府更迭不会导致以前的国际条约失效已变得无可争议。相反,宪法或政治制度和主权的改变则会构成真正棘手的问题,因为它们可能涉及作为国际主体的国家本身的转变。不过,宪法的改变、政府形式甚至政治制度的变化通常不认为是国际条约失效的充分理由。目前,与那些政治结构从谈判之日到今天发生了很大变化的国家签订的政教协定依然有效,如1929年与意大利王国签订的政教协定,1933年与奥地利以及纳粹德国所签订的政教协定等,这些政教协定均建立在超越政治变化的国家主体的连续性的基础之上。<sup>⑤</sup>

## 五、政教协定之类型

如前所述,从形式上看,政教协定大致可以概括为两种:(1)有关该国天主教信仰问题的一揽子政教协定;(2)针对某一特定领域如教育、婚姻、税收等所签署的政教协定。前者可以理解为狭义的、严格意义上的政教协定,后者则可以理解为广义的、并非严格意义上的政教协定。

目前,和圣座签署有严格政教协定的国家有意

大利、德国、奥地利、马耳他、匈牙利、西班牙、斯洛文尼亚、波兰、立陶宛、菲律宾、阿根廷、巴西、葡萄牙、爱尔兰、安道尔共和国、尼加拉瓜、哥伦比亚、多尼米加共和国等,其中大部分为以天主教为信仰多数的国家。

当代属于狭义的、严格意义上的政教协定,从类型上来看,又可大致划为如下四种:

### 1. 经典形态的政教协定

这一类型的政教协定的特点,在于处理关乎双方利益的所有主题,其内容很少随时代的变迁而出现大的调整。这一类的政教协定以1993年圣座同波兰签订的《政教协定》,2004年圣座同葡萄牙签订的《政教协定》最为典型<sup>⑥</sup>。

1993年同波兰签订的政教协定共包括29个条款。这一政教协定因为自签署后受到国内相当大的批评,因此从签署、修订到生效可谓耗时长久:1993年7月28日签署,1998年3月5日修订,1998年4月25日方正式生效。

该协议的“经典形态”,可以从其拉丁文标题“Sollemnis conventio”(庄严协约)中略窥端倪,另外,在该协议正式条款之前的序言中,也明确提及“政教协定”(Concordato)这一正式的、定性式称谓。

协议内容广泛,几乎涉及波兰天主教会生活的各个方面,诸如:教会的法人地位、宗教自由、教区划分、主教任命、宗教节日、教会机构的免税、宗教教育、宗教服务、社会救济、出版印刷与通讯、传教活动、不动产、宗教设施、基金会、婚姻等。<sup>⑦</sup>

### 2. 意大利模式的政教协定

意大利模式的政教协定,顾名思义,以1984年意大利与圣座所签署的政教协定——《玛达玛庄园协议》(Accordo di Villa Madama)为典型代表。

依据宪法第七条的规定,意大利政府与圣座于1984年签署了《玛达玛庄园协议》,以取代1929年意大利王国与圣座签署的《拉特兰条约》中的《政教协定》(Concordato Lateranense),因为之前政教协定中有关承认天主教为意大利国教的内容在意大利共和国

成立后,已涉嫌违宪。

鉴于意大利国内的宗教法(Diritto ecclesiastico)采用三级制,其中,天主教会因其历史悠久、信徒数量众多、历史影响深远,从而占据着最显赫的位置。而《玛达玛庄园协议》及随后签署的其他众多“协议”、法规则体现出天主教会在意大利国内所享有的其他教派所无法比拟的优势地位<sup>⑤</sup>。

新的协定签订之后,一系列特殊协议陆续出台,其中最重要的有:有关教会实体和财产的议定书(Protocollo, 1984年11月15日),有关教会机构圣职任命的知会的照会(1985年12月13日),有关教会节日的照会(1985年12月23日),文化和宗教遗产的保护的照会(1996年),以及对警察部门的教牧关怀的照会(1999年)等。<sup>⑥</sup>

这一类政教协定的特点,在于提供给了一个框架性协议(accordo-quadro),而将某些具体事项的规定引用到更低等级的其他协议。

除了《玛达玛庄园协议》,1997年圣座同以色列签订的《基本协议》(Fundamental Agreement);1997年圣座同加蓬签订的《政教协定》均属于这一模式。<sup>⑦</sup>

3. 由多个平行的局部协议组成的多元协议:西班牙模式

这一模式的政教协定以1976年圣座与西班牙所签署的《政教协定》为代表。在此之前,西班牙曾于1953年与圣座签署过政教协定<sup>⑧</sup>,不过,当时的政教协定属于前面提到的第一种模式,即经典形态的政教协定。1976年双方签署的政教协定,始形成一种新的模式,1979年双方在之前的基础上签署了另外4份协议,分别涉及法律、经济、文化与武装部队中的宗教服务等,1980年则签署了有关教会团体的税收的协议,1994年更进一步签署了有关教会圣地的共同利益的协议<sup>⑨</sup>,而上述协议均享有国际条约之地位。

这一模式的政教协定的优点在于:(1)为政教协定提供了一种新的可能性,即在修订某一局部协议时,无须对整体协议之框架再行讨论;(2)借助于灵活

的局部协议,双方共同关心的话题得以在数量上显著增加。

4. 同联邦制国家所签订的《政教协定》:德国模式

现行的德国宪法赋予联邦各州在文化、教育等某些特定领域签署国际条约之权限。有意思的是,联邦各州并不具有国际法人资格,但却可以在效果上视为国际法主体。其中某些州,在任命主教时,仍参考1933年圣座同纳粹德国所签订的《政教协定》。

如前所述,从“二战”后到1999年之前,圣座与联邦德国各联邦州所签署的政教协定约有32个。不过,在高度依赖于联邦制政体,以及历史上承认天主教会为公法社团这一前提下,德国模式似乎几乎不具有可输出性。

## 六、结语

本文从政教协定的概念界定及当代认知观念之变迁,政教协定的起源及历史,历史上到今天有关政教协定法律性质的经典理论,制订政教协定的技术性要素以及严格意义上的政教协定之类型等五个方面对政教协定进行了较为详细的论述。

由于政教协定同时关涉教会法、宗教法和国际法等范畴,因此,要清晰界定其内涵和外延殊为不易,加之政教协定长达千年的历史演变,更使得这一探讨被赋予了不容忽视的历时性维度。在稍显冗长的表述中,不难看出,政教协定的时代特点及其表现形式,可谓灵活多变,不拘一格。不过,在现当代,政教协定的角色和定位已经越来越倾向于保护天主教会的宗教信仰自由权。

但是,并非所有与圣座建立外交关系的国家均需和对方签订政教协定(当然,这里所说的政教协定不仅仅指严格意义上的政教协定),其中不乏明确拒绝签署政教协定的著名案例,如法国和美国,前者的理由在于,和圣座签订政教协定,有悖该国在处理政教关系时所确立的政教分离(laïcité)原则<sup>⑩</sup>;而后者拒绝签署的理由,则在于该国第一宪法修正案中所规定的“不立国教条款”(No Establishment Clause)。

注释:

① Christophe DICKÈS e Gilles FERRAGU, *Dictionnaire du Vatican et du Saint-Siege*, Bouquins, 2013, p. 291.

② 台湾天主教主教团秘书处:《天主教法典》(拉丁文-中文版),台湾天主教主教协进会,1985年,第176-177页。

③ Jean-Pierre Schouppe, *Diritto dei rapporti tra Chiesa e comunita' politica*, ESC s. r. l, 2018, p. 337.

④ 极少出现缔结被称为临时协议(modus vivendi)的情况。至今为止,只有三例:分别是与捷克斯洛伐克(1927/1928),厄瓜多尔(1937)以及突尼斯(1964)。相关实证的缺乏令我们无法推断出任何的普遍规则;然而,人们普遍认可“临时协议”(modus vivendi)这个标题界定了协议的内容,也就是说,突出了它的碎片化、临时性以及未来签署更广泛的协议的倾向;相反地,其中并不一定会提及缔结协议的形式。参见[捷]奈梅柯(Damián Némec)著,朱沁哲译,刘国鹏校《政教协定的历史概况及类型》,载卓新平主编《基督宗教研究》第29辑,社会科学文献出版社,2021年,第26页。

⑤ Martin de Agar J. T, *Raccolta di concordati. 1959-1999*, Liberia Editrice Vaticana, Citta' del Vaticano 2000, p. 10.

⑥ Ivi, pp. 10-11.

⑦ 台湾天主教主教团秘书处:《天主教法典》(拉丁文-中文版),第49页。

⑧ Damián Némec, *Concordat Agreements between the Holy See and the Post-Communist Countries(1990-2010)*, Peeters, 2012, p. 27.

⑨ Jean-Pierre Schouppe, *Diritto dei rapporti tra Chiesa e comunita' politica*, ESC s. r. l, 2018, p. 338.

⑩ Damián Némec, *Concordat Agreements between the Holy See and the Post-Communist Countries(1990-2010)*, Peeters, 2012, p. 61.

⑪ 该协议有时被教会史学家称为《嘉礼协议》(Pactum Callixtinum)。但也有学者认为,最早的政教协定当推1107年圣座和英国国王亨利一世所签署的《伦敦协议》(Concordat of London)。

⑫ Christophe DICKÈS e Gilles FERRAGU, *Dictionnaire du Vatican et du Saint-Siege*, Bouquins, 2013, p. 292.

⑬ [美]威利斯顿·沃尔克著,《基督教会史》,孙善玲、段琦、朱代强译,中国社会科学出版社,1991年,第269页。

⑭ Jose' Orlandis, *Le istituzioni della Chiesa Cattolica*, Storia, diritto, attualita', Edizioni San Paolo s. r. l, 2005, p. 78.

⑮ Jean-Pierre Schouppe, *Diritto dei rapporti tra Chiesa e comunita' politica*, ESC s. r. l, 2018, pp. 329-330.

⑯ Damián Némec, *Concordat Agreements between the Holy See and the Post-Communist Countries(1990-2010)*, Peeters, 2012, p. 61.

⑰ 参见《不列颠百科全书》的相关词条在线介绍: <https://www.britannica.com/biography/Ferdinand-VI>。

⑱ Damián Némec, *Concordat Agreements between the Holy See and the Post-Communist Countries(1990-2010)*, Peeters, 2012, p. 61.

⑲ Jean-Pierre Schouppe, *Diritto dei rapporti tra Chiesa e comunita' politica*, ESC s. r. l, 2018, pp. 330-331.

⑳ José Tomás Martín de Agar, *Raccolta di concordati. 1959-1999*, Liberia Editrice Vaticana, Citta' del Vaticano 2000, p. 11.

㉑ J. Derek Holmes, Bernard W. Bickers 著,《天主教简史》,王薇佳译,上智编译馆,2008年,第220页。

㉒ Jean-Pierre Schouppe, *Diritto dei rapporti tra Chiesa e comunita' politica*, ESC s. r. l, 2018, p. 331.

㉓ 两国间协议还附带有一份由3个条款组成的附加协议:la Convenzione finanziaria(财务协定),主要内容是对昔日教宗国被占损失的补偿。

㉔ [西班牙]阿雷塔:《圣座与梵蒂冈城国》,刘国鹏译,载卓新平主编《基督宗教研究》第23辑,宗教文化出版社,2018年,第8页。

㉕ 楼天雄:《罗马教廷与第三帝国——1933年〈德梵政教协定〉研究》,宗教文化出版社,2021年,第216-234页。

㉖ [https://www.vatican.va/roman\\_curia/secretariat\\_state/archivio/documents/rc\\_seg-st\\_19850603\\_santa-sede-italia\\_it.html](https://www.vatican.va/roman_curia/secretariat_state/archivio/documents/rc_seg-st_19850603_santa-sede-italia_it.html).

㉗ Christophe DICKÈS e Gilles FERRAGU, *Dictionnaire du Vatican et du Saint-Siege*, Bouquins, 2013, pp. 292-293.

㉘ 1990年圣座与匈牙利签署了重建外交关系的协议(Accordo),1994年与匈牙利签署了有关为武装部队和边防警察提供宗教服务的协议,以及1997年与匈牙利签署了有关天主教会在匈牙利开展公共服务活动和其他纯宗教活动的协定,并附加了一份议定书。参见 José Tomás Martín de Agar, *Raccolta di concordati. 1959-1999*, Liberia Editrice Vaticana, Citta' del Vaticano 2000, pp. 851-866。

⑲ <https://vm.ee/en/diplomatic-relations-between-estonia-and-holy-see>.

⑳ José Tomás Martín de Agar, *Raccolta di concordati*. 1959-1999, Liberia Editrice Vaticana, Città del Vaticano 2000, pp. 682-696.

㉑ [https://www.vatican.va/roman\\_curia/secretariat\\_state/archivio/documents/rc\\_seg-st\\_19961219\\_s-sede-croazia-giuridico\\_it.html](https://www.vatican.va/roman_curia/secretariat_state/archivio/documents/rc_seg-st_19961219_s-sede-croazia-giuridico_it.html).

㉒ 1989年8月14日圣座黄金海岸签署了有关在该国设立天主教广播电台的协约(Convention); 1992年5月20日又签署了在该国设立亚穆苏克罗和平圣母国际基金会的协约(Convention)。José Tomás Martín de Agar, *Raccolta di concordati*. 1959-1999, Liberia Editrice Vaticana, Città del Vaticano 2000, pp. 149-153。

㉓ <https://www.iuscangreg.it/conc/camerun-2014.pdf>.

㉔ José Tomás Martín de Agar, *Raccolta di concordati*. 1959-1999, Liberia Editrice Vaticana, Città del Vaticano 2000, pp. 221-230.

㉕ Ivi, pp. 612-614.

㉖ <https://www.concordatwatch.eu/topic-37261.834>.

㉗ 具体条约文本参见 [https://www.vatican.va/roman\\_curia/secretariat\\_state/archivio/documents/rc\\_seg-st\\_20091217\\_santa-sede-ue\\_it.html](https://www.vatican.va/roman_curia/secretariat_state/archivio/documents/rc_seg-st_20091217_santa-sede-ue_it.html)。

㉘ Jean-Pierre Schouppe, *Diritto dei rapporti tra Chiesa e comunità politica*, ESC s. r. l, 2018, p. 334.

㉙④④ Jean-Pierre Schouppe, *Diritto dei rapporti tra Chiesa e comunità politica*, ESC s. r. l, 2018, p. 334.

④ Ivi, p. 335.

④② Francesco Finocchiaro, *Diritto ecclesiastico*, Undicesima edizione 2012, Bologna: Zanichelli editore S. p. A, 2016, p. 36.

④③ José Tomás Martín de Agar, *Raccolta di concordati*. 1959-1999, Liberia Editrice Vaticana, Città del Vaticano 2000, pp. 14-15.

④④ Ivi, pp. 22-25.

④⑤ Ivi, pp. 25-26.

④⑥ Ivi, pp. 26-27.

④⑦ Ivi, pp. 27-28.

④⑧ Ivi, pp. 28-29.

④⑨ Ivi, p. 30.

④⑩ Ivi, pp. 31-32.

④⑪ Ivi, pp. 33-36.

④⑫ Jean-Pierre Schouppe, *Diritto dei rapporti tra Chiesa e comunità politica*, ESC s. r. l, 2018, p. 334.

④⑬ José Tomás Martín de Agar, *Raccolta di concordati*. 1959-1999, Liberia Editrice Vaticana, Città del Vaticano 2000, pp. 683-696.

④⑭ 参见西尔维奥·费拉里:《意大利政教关系》, <http://www.pacilution.com/ShowArticle.asp?ArticleID=6878>, 该文中文译文误将 *Diritto ecclesiastico* 翻译为“教会法”(Diritto canonico), 准确的翻译应为“宗教法”。

④⑮ José Tomás Martín de Agar, *Raccolta di concordati*. 1959-1999, Liberia Editrice Vaticana, Città del Vaticano 2000, pp. 553-604.

④⑯ 根据加蓬宪法,在信仰方面,该国奉行世俗化立场,但和圣座所签署的《政教协定》表明其对天主教在该国存在和扮演某种推动社会进步与稳定角色的认可,显示出其世俗性原则的可塑性。

④⑰ Inter Sanctam Sedem et Hispaniam Sollemnes Conventiones, José Tomás Martín de Agar, *Raccolta di concordati*. 1959-1999, Liberia Editrice Vaticana, Città del Vaticano 2000, pp. 754-776.

④⑱ José Tomás Martín de Agar, *Raccolta di concordati*. 1959-1999, Liberia Editrice Vaticana, Città del Vaticano 2000, pp. 785-833.

④⑲ 在当代,法国仍然与圣座签署了几个宽泛意义上的协议,这包括1974年5月4日签署的有关1828年5月14日和9月8日针对位于罗马的“山上的天主圣三教堂”(Trinità dei Monti)的外交协议的附加条款(Avenant); 1974年5月25日签署的有关美国因茨大学的宗教教育的自治中心的协约(Convenzione); 1999年1月21日签署的再次针对“山上的天主圣三教堂”(Trinità dei Monti)的外交协议的附加条款。参见 José Tomás Martín de Agar, *Raccolta di concordati*. 1959-1999, Liberia Editrice Vaticana, Città del Vaticano 2000, pp. 215-220。