

# 《哈萨克斯坦共和国宗教活动和宗教组织法》 的特点及其定位

锋 晖

(新疆师范大学 法经学院,新疆 乌鲁木齐 830054)

**摘 要:**2011年《哈萨克斯坦共和国宗教活动和宗教组织法》草案体现了依法加强宗教事务管理的立法精神,深入分析该法在强化管理、宗教注册、传教许可等方面的特点,同时就政教关系、宗教界分、宗教组织、宗教行为等方面立法定位等问题进行深入的探讨,阐述哈萨克斯坦在宗教立法理论与实践方面最新的理念与成果。

**关键词:**哈萨克斯坦;宗教法;立法精神

**中图分类号:**D236.14 **文献标识码:**A **文章编号:**1009—1076(2013)04—0023—04

哈萨克斯坦是个多宗教的国家,有伊斯兰教、东正教、基督教、犹太教、佛教和萨满教等。哈萨克斯坦独立后对前苏联时期的民族宗教政策进行了反思和总结,并在继承和发展的基础上制定了新的民族宗教政策,把反对极端民族主义,建立和谐民族关系,作为保持国内政局稳定和巩固国家独立、维护多民族国家统一和完整的一项重要政策,经过20年的探索,在实践中逐渐形成了适合于哈萨克斯坦社会政治和经济现实的宗教管理法规体系。2011年9月,哈萨克斯坦颁布了《哈萨克斯坦共和国宗教活动和宗教组织法》(以下简称“哈萨克斯坦宗教法”)草案,该法律草案经哈萨克斯坦上议院审议通过后,将取代1992年1月公布的《信仰自由与宗教组织法》。该宗教法共5章25条,涉及政教关系、宗教管理机关、宗教鉴定、宗教活动、宗教组织的注册与管理、国家与外国宗教组织、宗教组织的财产以及责任条款等多方面的内容。

## 一、哈萨克斯坦宗教法的特点

### (一)强化管理

相较于1992年的《宗教法》,哈萨克斯坦宗教法在政教关系的调整、宗教组织的规范、宗教行为的规制等方面,强化了国家对宗教事务的管理。如法律严格规定了国家相关机构对宗教组织的登记管理制度,提高了宗教准入的门坎;要求哈萨克斯

坦四千多个宗教组织在新法颁行后必须全部重新注册,不经合法注册的宗教组织一律不得开展活动;传教尤其是外国人传教,必须经过严格审查并提交一系列档案材料等等。哈萨克斯坦宗教法在强化宗教事务管理方面的上述规定一经施行,即招致国内外宗教极端势力和组织的反对。但值得注意的是,虽然反对者指责宗教法的过分严苛是在“仿效中国”,但通过审读新法文本我们不难发现,哈萨克斯坦宗教法的这种“仿效”无论在立法理念和法律内容上,都与我国现行宗教立法有所不同。从理念上说,哈萨克斯坦的宗教法所强调的“管理”是“法律管理”而非“行政管理”;从内容上看,哈萨克斯坦宗教法对宗教管理的形式、方法、途径、手段等,都设立了具体的法律规定,宗教管理机关的权限、活动方式等均置于法律的严格管控之下,极大地减弱了行政管理所固有的随机性、任意性和变通性。如果说“仿效”的话,哈萨克斯坦宗教法在“依法管理宗教事务”方面,反而给我们提供了一个可供“仿效”的蓝本。

### (二)宗教注册

哈萨克斯坦宗教法规定,任何宗教组织,只有在依法完成国家宗教注册之后,才能取得活动的权利和自由。该法提高了宗教组织申请设立的门槛,将宗教组织发起设立的法定人数由原来的10人,

收稿日期:2013-05-06

作者简介:锋晖,新疆师范大学法经学院副书记、新疆师范大学“中亚法律资政研究中心”执行主任。

增加到50—500人;将“宗教鉴定”规定为宗教注册的前置条件,如果不能通过宗教鉴定,则审批机关有权拒绝宗教注册的申请。同时该法还规定了宗教注册的审批机关为各级司法机关,规定了注册申请的条件和程序,注册申请书的内容以及不予注册的法律后果和救济途径等<sup>[1]</sup>。

### (三)传教许可

哈萨克斯坦宗教法规定,传教许可是传教活动的必备前提,哈萨克斯坦公民、外国人和无国籍人只有经过注册后方可进行传教活动。严禁未经注册的传教布道活动<sup>[2]</sup>。对于已经注册的传教人员,该法要求“必须每年在全国机构下属的地区机关重新注册”<sup>[3]</sup>。这一规定的潜在含义是,外国人在哈萨克斯坦的传教活动将因为受到护照、签证等限制而难以继续。该法还规定了传教人员在地区机构注册时应出具的文件数据,对于外国人和无国籍人的注册申请,除了提交上述材料外,尚需提供“证明传教人代表的宗教组织是按照外国法律合法注册的合法档”<sup>[4]</sup>。这一规定意味着,外国人和无国籍人在哈萨克斯坦的传教行为必须获得哈萨克斯坦及其所在国的“双重许可”方可进行。

### (四)宗教界分

哈萨克斯坦宗教法确立了“承认”与“尊重”的复合标准,在宗教的法律界分这一关键问题上,突破了“合法”与“非法”的二元对立模式,确立了以文化认同和信仰宽容为中心的新的立法标准,为宗教和睦和社会和谐奠定了立法基础。

### (五)政教分离

哈萨克斯坦宗教法将“法治原则”确立为政教分离原则的上位法则,为政教关系中的利益抉择提供了鲜明的价值基准和法律界标;通过对政府行为的“消极性规定”和宗教行为的“禁止性规定”,对政教分离原则作出了合理的阐释;通过对宗教行为尤其是宗教组织的一系列限制性和义务性规定,旗帜鲜明地表达了深化宗教法治化进程的立法态度。

### (六)宗教鉴定

哈萨克斯坦宗教法创造性地在宗教注册和国家审批之间设定了宗教鉴定的中介程序。宗教鉴定的对象是申请宗教注册的组织,以及“目的在于创制或开办宗教的文件或其它文献,有关宗教教育的草案,有关宗教内容的信息数据,以及宗教使用的物品”等;宗教鉴定的主持人必须是“有宗教知识的人”,即宗教人士<sup>[5]</sup>。这一制度设计,使得宗教组织和管理机关之间有了一个“中间地带”,舒缓了宗教组织与管理机关之间的关系,强化了宗教管理的科学

性、程序性、客观性和公正性。

### (七)宗教活动

哈萨克斯坦宗教法将宗教活动的范围和场所纳入法律的调整范围,该法对宗教活动采用了“允许”“限制”和“禁止”三种标准。私人空间和领域内的宗教活动属“允许”之列;国家政权机关和教育机构内的宗教活动属“禁止”之列;而特定情形下公共空间内的宗教活动则属于“限制”之列。与我国法律相比,哈萨克斯坦宗教法对宗教活动的范围及形式的设计更为明确具体,既遵循了政教分离的立法原则,又考虑了宗教的现实状况和信教群众的精神需求。

### (八)宗教分级

按照“分级设立,依法注册”的原则,哈萨克斯坦宗教法将本国的宗教组织设定为“地方级”“地区级”和“国家级”三级。对各级宗教组织的组成、设立条件及活动范围等作出了具体而详尽的规定。对内,规范了宗教组织的设立和管理;对外,通过宗教组织成员构成上的“自己人原则”,有效抑制了外国宗教势力的渗透,有利于国内政教局势的稳定和宗教组织的磨合。

### (九)宗教财产

哈萨克斯坦宗教法明确了宗教财产的私权属性。并允许境内的宗教组织以“不违背哈萨克斯坦法律的方式”取得财产和财产权益。该法拓宽了宗教财产权的范围,适度突破了宗教财产经营性收益的法律禁区,为宗教组织从事慈善事业和开展其他营利性的社会活动提供了立法依据。在整部宗教法对宗教事务管理“偏严”的情况下,对宗教财产和财产关系的调整却呈现出“宽松”的法律特征。

## 二、哈萨克斯坦宗教法的定位

### (一)哈萨克斯坦宗教法的“三线法则”

哈萨克斯坦宗教法既非单纯的“管理法”,也非单纯的“保护法”。在立法定位问题上,哈萨克斯坦宗教法在“信仰”“组织”和“行为”的三个层面上,分别适用了“高线”“中线”和“底线”三级法则,表达了“保护”“管理”和“容忍”的三种态度。我们将其归纳为宗教法总体定位中的“三线法则”

1.精神层面(信仰层面)上的“高线法则”,即“保护法则”

哈萨克斯坦宗教法在“序言”部分规定:“国家保护每个人的信仰自由,保护不同信仰的每个人的平等权利。”由此确立了宗教信仰层面的保护法则。这种“保护”,不是国家要积极地倡导宗教<sup>①</sup>,而是“国家不得非法阻挠宗教活动,破坏公民宗教信仰

的权利和自由,侮辱自然人的宗教情感,亵渎或破坏宗教教徒的宗教物品、宗教建筑或宗教活动场所”<sup>[6]</sup>。从立法本意来看,国家只要不出现“阻挠”“破坏”“侮辱”或“亵渎”这样的极端行为,就认为已经尽到了保护的义务。所以,哈萨克斯坦宗教法的保护是一种概括性和宣示性的保护。它表明,即使对宗教信仰采取了“高线”保护法则,国家对宗教的态度依然是有所保留的,依然驻守着“不干涉”这样一条基本底线。

### 2. 组织层面上的“中线法则”,即“管理法则”

哈萨克斯坦宗教法第3章、第4章用11条41款的篇幅(占整个立法近一半的内容)对宗教组织进行了规定。涉及宗教组织的级别、宗教组织的成立、宗教组织的国家注册、宗教组织的章程、宗教组织的取缔、宗教组织的财产等等,内容详尽,规范严谨,条分缕析。充分体现了“统一规范、依法管理”的立法理念。而这一理念也是贯穿在哈萨克斯坦宗教法中的主导性理念。据此而论,从对宗教组织进行法律规制的角度看,将哈萨克斯坦宗教法定位为“管理法”亦不为过。

### 3. 行为层面上的“底线法则”,即“容忍法则”

哈萨克斯坦宗教法对宗教行为采取的是一种“设定底线,越线必究,余者不问”的态度。这个“底线”体现在立法当中,就是哈萨克斯坦宗教法对于宗教行为的限定性和禁止性规定。哈萨克斯坦宗教法在第3条第9款中,为宗教行为设定了14项“禁止”,如“禁止建立在宗教基础上的政党活动”;“禁止强迫宗教组织参加者放弃属于自己的财产”等等。按照“凡法律所不禁止者,皆可为之”的现代法治理念,只要哈萨克斯坦公民的宗教行为不触犯法律的禁止性规定,则哈萨克斯坦法律就不予追究。

### (二) 哈萨克斯坦宗教法对政教关系的定位

哈萨克斯坦宗教法在阐释政教分离原则时,对宗教设定了若干底线原则,主要是:“国家分离于宗教与宗教组织”(政教分离原则);“任何宗教都不能被确立为国教或被确立为必须信仰的宗教”(不设立国教原则);“任何人都无权以宗教信仰的名义,拒绝履行哈萨克斯坦宪法与其它法律规定的义务”(教不干涉政原则)。在国家对宗教的态度上,哈萨克斯坦宗教法规定了两个“不干涉”:一是国家“不干涉宗教组织的活动”;二是国家“不干涉公民、外国人、无国籍人的宗教态度以及他们的宗教归属,国家也不干涉儿童的父母、或其他的儿童的父母合法的代表基于自身的信仰对儿童实施的教育。”但这两个不干涉都有法定的前提条件<sup>[7]</sup>,达不到这个条

件,那么“政”对于“教”依然会依法予以干预。

“政教分离”并不意味着国家要弱化对宗教组织的管理。宗教的领域不是超脱于人间的“圣域”,宗教永远也不可能超然于人、超然于人的社会生活,超然于调整社会生活的法律之外。当宗教以其特定的存在和形式对国家的社会生活发生作用和影响的时候,国家不可能漠然置之、袖手旁观。值得注意的是,时下哈萨克斯坦国内倡导政教分离的人士中,有一部分所谓的“分离派”实则是“脱离派”和“对立派”,他们的重心不在“辅政”而在“扶教”;不在辩证统一,而在二元对立;不在政教分离,而在宗教独立。

### (三) 哈萨克斯坦宗教法对宗教界分的定位

在哈萨克斯坦宗教法中,宗教界分的法律标准是“承认”“尊重”和“宽容”。按照这种界分,哈萨克斯坦境内的宗教被分成三大类:一类是得到法律明确“承认的宗教”,即伊斯兰哈乃斐教法派与东正教;另一类是法律有条件地给予“尊重”的宗教,即“与哈萨克斯坦人民的历史和精神遗产相关”的宗教<sup>[8]</sup>;还有一类,哈萨克斯坦法律虽未明确规定,但依据其法意可以推知,是前两类宗教之外的,不违反哈萨克斯坦法律的禁止性规定并因此得到哈萨克斯坦法律“宽容”对待的其他宗教。在哈萨克斯坦法律的这种界分下,哈萨克斯坦境内的绝大部分宗教,除了严重践踏法律、危害社会的极端宗教之外,都在法律当中找到了对于自己的认同,虽然这种认同的程度是有所差别的,但这种差别不足以在国家与宗教之间形成难以破除的法律壁垒,这就为宗教与国家和社会的和谐创造了条件。

### (四) 哈萨克斯坦宗教法对宗教活动的定位

哈萨克斯坦宗教法以列举的方式规定了可以进行宗教活动的场所和禁止进行宗教活动的场所。可以进行宗教活动的场所主要是“礼拜地点、宗教组织的机构内部、坟地或火葬场、居民住房内部(以不伤害附近居民的权利为前提)”等;禁止进行宗教活动的场所是“国家机关、军事机构、教育机构(宗教学校除外)、执法部门、保安机构”等。特殊情况下,宗教行为也可以在群众集会、聚会和游行时进行,但必须依照法律规定的程序和方式进行。同时,法律也充分尊重了宗教对信仰者的精神慰藉作用,规定:“在必要情况下,经亲朋好友的申请,可以邀请在哈萨克斯坦法律注册的宗教组织的神职人员,前往受监控人员和刑满释放人员、病人、养老院的老人和残疾人,进行宗教仪式和礼仪,但不得妨碍上述组织的活动,不得损害他人的健康和权益。”<sup>[9]</sup>

参酌哈萨克斯坦宗教法的上述规定,我国《宗教法》在对宗教活动尤其是对宗教活动的场所进行规范时,应当充分考虑如下方面:

其一, 仅将宗教活动限定在“宗教场所内”进行,是否有范围过窄之嫌,是否可以考虑对私人空间内的宗教行为采取适度放宽的立法态度。

其二, 如何划定宗教活动的“法律禁区”? 国家机关和教育机构作为宗教活动的禁区自不待言,问题是,所有的“私人空间”(如新疆的“地下讲经所”)都在法律的“允许”范畴之内吗? 我们以为未必尽然。我们的观点是,宗教法上的“私人空间”,应当是对特定空间的“性质”的描述,而不是对这一空间的地点和位置的描述。为此,我国宗教法在对于私人空间内的宗教行为适度放宽的同时,应当对私人空间内宗教行为的性质进行法律甄别。这种甄别就是使用立法技术上的“但书条款”,对私人空间内的宗教行为进行必要的限定。如哈萨克斯坦宗教法在规范私人住宅内的宗教行为自由的同时,又附加了“不得损害附近居民的权利”这样的限制性条件。

其三, 如何界定“宗教行为”? 宗教活动的场所和宗教活动的行为密不可分。哈萨克斯坦法律对宗教活动的场所进行了法律设计,但对宗教行为的表现形式未作规定。

哈萨克斯坦政府不断加强宗教管理立法的力度,对国内各类宗教活动和势力正在加强管理。在独立后通过的两部宪法中,对公民信仰宗教和宗教在哈萨克斯坦的活动都作出了明确规定。其核心内容包括:1. 以国家基本法的形式保障国家的非宗教性质,制定建设“民主的、世俗的、法制的国家”的基本方针,以法律保障政教分离原则;2. 法律保障公民有信教和不信教的自由,并不因信奉了某种宗教而受到歧视,而且公民有权决定是否公开自己所信奉的宗教或教派,但神职人员不能参加总统选举,也不能担任国家公务员;3. 规定宗教组织只能在国家认可的范围内活动,宗教团体不能建立政党,而各类政党和其他政治团体不得参与宗教派别活动,

更不得借宗教派别之争挑起宗教冲突;4. 外国宗教组织在哈萨克斯坦的活动和外国宗教中心对哈萨克斯坦国内宗教领袖的任命,以及外国宗教组织在哈萨克斯坦开展宣传和教学活动等都必须经过哈萨克斯坦政府有关部门的批准。

哈萨克斯坦总统纳扎尔巴耶夫强调政治稳定与族际关系和谐是建立民主和法制国家的重要条件,并在立足该国社会政治和经济现实的基础上逐渐形成并完善了其民族宗教管理法规体系,对维护哈萨克斯坦国内社会稳定和经济发展产生了积极作用,其诸多理念和措施值得我们参考和借鉴。

#### 注释:

①值得注意的是,除序言部分外,该法对宗教组织和宗教行为再未使用“保护”一词。

#### 参考文献:

- [1]《哈萨克斯坦共和国宗教活动和宗教组织法》第12-14条[S].
- [2]《哈萨克斯坦共和国宗教活动和宗教组织法》第8条第1款、第7款[S].
- [3]《哈萨克斯坦共和国宗教活动和宗教组织法》第8条第3款[S].
- [4]《哈萨克斯坦共和国宗教活动和宗教组织法》第19条第2款[S].
- [5]《哈萨克斯坦共和国宗教活动和宗教组织法》第6条[S].
- [6]《哈萨克斯坦共和国宗教活动和宗教组织法》第3条第8款[S].
- [7]《哈萨克斯坦共和国宗教活动和宗教组织法》第3条[S].
- [8]《哈萨克斯坦共和国宗教活动和宗教组织法》序言[S].
- [9]《哈萨克斯坦共和国宗教活动和宗教组织法》第2章第7条[S].

【栏目主持:吴孝成】

【责任校对:曹丽虹】